



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’  
ชายแดนไทย-เมียนมาร์:  
แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

จัดทำโดย นางสาวนพวรรณ สุขเจริญ  
รหัส 6025

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’  
ชายแดนไทย-เมียนมาร์:  
แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

จัดทำโดย นางสาวนพวรรณ สุขเจริญ  
รหัส 6045

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ .....

(ดร. เตชา ตั้งสีฟ้า)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมลานนท์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’ ชายแดนไทย-เมียนมาร์ : แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยการสู้รบ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อติดตามนโยบายการปิดพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยจากการสู้รบ และเพื่อศึกษาแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการปิดพื้นที่พักพิงฯ โดยไม่คำนึงสิทธิมนุษยชน โดยศึกษาวิจัยเชิงสำรวจนโยบายกรณีปิดพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า ตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งทั่วไป จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นวันที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศรัฐประหาร

วิธีการศึกษา ใช้การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านผู้หนีภัยจากการสู้รบจาก 4 หน่วยงาน คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกองทัพบก รวมทั้งนักวิชาการ ตลอดจนศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเข้าร่วมเวทีสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยใช้หลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 และกติกา/อนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเป็นกรอบในการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติอยู่ระหว่างดำเนินการวางแผนปฏิบัติการปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราว และอาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการศึกษา และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นจากเวทีสัมมนาพบว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนผู้หนีภัยจากการสู้รบและความปลอดภัยในชีวิตในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้รัฐคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบในการส่งกลับประเทศต้นทาง การสื่อสารสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบ การเตรียมความพร้อม เน้นการมีส่วนร่วม แสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทอย่างสำคัญในการติดตามการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและคำนึงโดยสมัครใจของไทยภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR) ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยและเมียนมาร์

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณรัตติยา กอบสิริกาญจน์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ผลักดันให้ผู้เขียนเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ของสถาบันเทวะวงศัวโรปกการ และท่านเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ท่านชาติชาย สุทธิกลม ที่สนับสนุนดิฉันด้วยดีตลอดมา

รายงานฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จลุล่วงได้หากไม่ได้รับความกรุณาจากท่านทั้งหลายที่สละเวลาให้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ ขอขอบคุณ เอกอัครราชทูต พิษณุ สุวรรณชฎ เอกอัครราชทูตไทยประจำเมียนมาร์ นายสุรพงษ์ กองจันทึก ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตร สายสุนทร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นายพรชาติ บุณนาค รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายวชิระ โชติรสเศรณี ปลัดอำเภอ ส่วนกิจการชายแดนผู้อพยพ กรมการปกครอง พันเอกหญิง ศัสณีย์ พหุรัตน์ นายทหารปฏิบัติการ กองพม่า ประจำกรมกิจการชายแดนทหาร

ขอขอบคุณ ดร. เตชา ตั้งสีฟ้า เอกอัครราชทูต ภูมิ เมลาณนท์ ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุชราคม อาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ที่กรุณาให้ความเห็นและข้อชี้แนะต่อรายงานการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ฝ่ายห้องสมุดของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกท่าน คุณเอกชัย ปิ่นแก้ว คุณสมนึก ชัยวณิชยา เพื่อนที่ดีของผู้เขียน ที่กรุณาค้นคว้าข้อมูลให้อย่างมากมาย รวมทั้งน้องสาวของผู้เขียน แก้วกัญญา สุขเจริญ และทีมงานมืออาชีพของสถาบันเทวะวงศัวโรปกการทุกท่าน

นพวรรณ สุขเจริญ

สิงหาคม 2557

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	14
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 สถานการณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	15
3.2 นโยบายของไทยในการปิดพื้นที่พักพิงฯและการเตรียมความพร้อม	16
3.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	17
3.4 วิเคราะห์แนวโน้มผลกระทบต่องูหนีภัยจากการสู้รบในมิติสิทธิมนุษยชน กรณีปิดพื้นที่พักพิงฯ	19
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	25
4.1 สรุปผลการศึกษา	25
4.2 ข้อเสนอแนะ	25
บรรณานุกรม	27
ภาคผนวก	30
ประวัติผู้เขียน	46

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปี 2527 คือปีที่มีการจัดตั้งพื้นที่ที่รัฐไทยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” อย่างเป็นทางการ อันเนื่องมาจากการตั้งฐานทัพของรัฐบาลทหารพม่าตลอดชายแดนฝั่งพม่าในฤดูฝน แทนที่จะถอนกำลังกลับไปยังฐานทัพที่อยู่ลึกเข้าไปในประเทศ ดังเช่นทุกปีที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ผลที่ตามมาคือ ผู้คนที่อพยพข้ามมาฝั่งไทยไม่สามารถอพยพกลับไปยังบ้านเรือนของตนได้ รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องผ่อนปรนให้กลุ่มคนที่รัฐไทยเรียกอย่างเป็นทางการว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” อาศัยอยู่ในเขตไทยได้ เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม ในปัจจุบันนี้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ รวม 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี

จนกระทั่งในปี 2553 สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เรื้อรังมานานในเมียนมาร์<sup>1</sup> เริ่มคลี่คลายลง ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในเมียนมาร์ โดยมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2553 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีการจัดตั้ง “รัฐบาลพลเรือน” ชุดใหม่ มีการดำเนินนโยบายปรองดองแห่งชาติ รัฐบาลเมียนมาร์ได้เจรจาหยุดยิงกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อปูทางไปสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาร์อย่างจริงจัง กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังมีปัญหาหลายอย่างที่ทำการอ้างความเป็น “รัฐบาลพลเรือน” ไม่นักแน่น ในขณะที่เดียวกันจนถึงขณะนี้ก็ยังมีปัญหาการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์บางส่วนโดยเฉพาะในรัฐคะฉิ่น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีสัญญาวาด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 (และดังนั้นรัฐไทยจึงไม่มีการใช้ศัพท์ “ผู้ลี้ภัย” อย่างเป็นทางการ) แต่ตลอดเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักมนุษยธรรม (Humanitarian) และได้อนุญาตให้องค์กรให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (Humanitarian Organizations) จำนวนมากสนับสนุนในเรื่องของปัจจัยสี่ และได้ผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่ไม่อนุญาตให้ออกมานอกพื้นที่พักพิงฯ หากหลบหนีออกมาจะถือว่าเป็นผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐจะไม่ให้ความคุ้มครองในกรณีที่ถูกจับกุม (และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมโลก) นอกจากนี้ ยังไม่อนุญาตให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการสิทธิมนุษยชนแล้ว สามารถเสนอข้อถกเถียงได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและทางเลือกในการดำรงชีพของผู้คนเหล่านี้

<sup>1</sup> พม่าได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็นเมียนมาร์ เมื่อปี 2532

การเปลี่ยนแปลงในทางบวกที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 2553 ทำให้ประเทศไทย ในฐานะประเทศแรกที่ต้องหันมาปรับท่าทีและทบทวนนโยบายที่มีต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ รวมถึง แนวโน้มของการปิดพื้นที่พักพิงฯ 9 แห่งดังกล่าว ทั้งรัฐไทยได้เริ่มมีความพยายามที่จะเตรียมการส่งผู้ หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศต้นทางแล้ว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อห่วงกังวลต่อปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบมาโดย ตลอด โดยได้ให้ความเห็นชอบให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดน ไทย-เมียนมาร์ เพื่อศึกษาสถานการณ์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อให้ ผู้คนเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักการสากล

นอกจากนี้ยังมีข้อห่วงกังวลต่อแนวโน้มการดำเนินนโยบายในการปิดพื้นที่พักพิงฯ ดังกล่าว ซึ่งอาจมีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์ยังมีการสู้รบ รวมทั้งความรุนแรงที่ดำรงอยู่ในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายหลังจากการ เลือกตั้งเพียงหนึ่งวัน โดยมีการปะทะกันระหว่างกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มกับกองทัพของ รัฐบาล เมียนมาร์ ส่งผลให้มีประชาชนจากเมียนมาร์ จำนวนกว่า 25,000 คน อพยพเข้ามาฝั่ง ชายแดนไทย

ผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอพยพมาอยู่ประเทศไทยมานานอาจขาดทักษะความรู้ในการ ประกอบอาชีพ การกลับไปเริ่มต้นชีวิตในบ้านเกิดจะต้องปรับตัวอย่างมาก หลายคนอาจสูญเสีย ครอบครัวยุติพันธุ์ ไร้อุปการะ ไร้ที่พึ่ง ตัวผู้หนีภัยจากการสู้รบเองอาจไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับไปยังบ้าน เกิดเมืองนอน โดยเฉพาะชนรุ่นที่สองรุ่นที่สามซึ่งไม่มีความผูกพันกับประเทศต้นทาง ดังนั้นการดำเนิน นโยบายปิดพื้นที่พักพิงฯ และส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบคืนสู่มาตุภูมิจึงเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน การเตรียมความพร้อม การสร้างทักษะชีวิตในการดำรงชีพที่จำเป็น การพิจารณาถึงความสมัครใจของ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ไทยจะต้องพิจารณาถ่วงดุลในสองมิติระหว่างความ มั่นคงแห่งชาติและสิทธิมนุษยชน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อติดตามนโยบายในการปิดพื้นที่พักพิงฯ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการปิดพื้นที่พักพิงฯ ในมิติ สิทธิมนุษยชน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงสำรวจนโยบายกรณีปิดพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองในเมียนมาร์ ตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งทั่วไปจนถึง วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นวันที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศรัฐประหาร โดยศึกษาแนวโน้ม ผลกระทบต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในมิติสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยใช้วิธี การศึกษาเชิงคุณภาพจากข้อมูลปฐมภูมิและรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ทบทวนวรรณกรรม เอกสาร บทความทางวิชาการและรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษา รวมทั้งการ



สัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนี้ นำมาประมวลวิเคราะห์ สังเคราะห์ โดยใช้วิธีการพรรณนาในการนำเสนอ

ในการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ ผู้เขียนได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำงานด้านผู้หนีภัยจากการสู้รบ 7 ท่าน ทั้งจากหน่วยงานรัฐและเอกชน นักวิชาการ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ 4 หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกองทัพบก ดังนี้ (1) นายพรชาติ บุนนาค รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2) นายวัชร โชติรสเศรษฐี ปลัดอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายกิจการผู้อพยพ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (3) เอกอัครราชทูต พิษณุ สุวรรณชฎ เอกอัครราชทูตไทยประจำเมียนมาร์ กระทรวงการต่างประเทศ (4) พันเอกหญิง ศันสนีย์ พหุรัตน์ นายทหารปฏิบัติการ กองพม่า ประจำกรมกิจการชายแดนทหาร กระทรวงกลาโหม ในส่วนของนักวิชาการ 2 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตร สายสุนทร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และจากสภานายความ 1 ท่าน นายสุรพงษ์ กองจันทิก ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้เข้าร่วมสัมมนาเรื่อง “ไทย ที่พักพิง ผู้อพยพหนีภัยสงคราม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” จัดโดย คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2557 ณ โรงแรมเซนจูรี่ พาร์ค ทั้งนี้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย พญ. ชินเธีย หม่อง จากแม่ตาวคลินิก นายพรชาติ บุนนาค รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา MS. Christine Petrie รองประธาน Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand (CCSDPT) Ms. Maria Corinna Miguel-Quicho เจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายคุ้มครอง จาก UNHCR และนายอภิรักษ์ สุคนธาภิรมย์ บุญยรัตน์สุนทร ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

#### 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเพื่อรายงานต่อรัฐสภาและการจัดทำรายงานคู่ขนาน (Shadow Report) ตามกลไก Universal Periodic Review ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

1.4.2 เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแผนการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและคำมั่นโดยสมัครใจของไทยภายใต้กลไก Universal Periodic Review ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

#### 1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดในการศึกษาทั้งในแง่ของเวลาและเนื้อหา เนื่องจากผู้เขียนในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนได้ให้ความสำคัญเฉพาะประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนแต่เพียงมิติ

เดี่ยว การศึกษานโยบายการปิดพื้นที่พักพิงเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนเกี่ยวเนื่อง  
เชื่อมโยงกับหลายปัจจัย การมองปัญหาเพียงด้านเดียวโดยมิได้คำนึงถึงมิติด้านอื่น ทำให้การศึกษาใน  
ครั้งนี้ยังขาดการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของการศึกษาของผู้เขียน

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาในครั้งนี้ได้นำแนวคิดสิทธิมนุษยชน การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นหลักคิดสากลในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย หลักการห้ามผลักดันกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement Principle) รวมทั้งหลักการสิทธิมนุษยชนอื่นๆที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ กติกาและอนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี มาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

##### 2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)

เป็นปฏิญญาที่ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ณ กรุงปารีส และไทยเป็น 1 ใน 48 ประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงรับรองปฏิญญาสากล ซึ่งนับเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ฉบับแรกของโลกที่ได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน หลักการสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนคือการให้มนุษย์ได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ ในสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดาหญิงและชาย และส่งเสริมการเคารพและการยึดถือสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยืนยันว่า ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรืออัยยศักดิ์ศรีไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้ทีลี้ภัยในประเทศอื่นจากภัยประหัตประหาร แต่สิทธินี้จะยกขึ้นกล่าวอ้างกับกรณีความผิดที่มีใช้ทางการเมืองหรือจากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้ (ดุษิต เมนะพันธุ์, 2552: 7) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเอกสารนี้เป็นเอกสารที่สำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก แต่กระนั้นปฏิญญานี้ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

##### 2.1.2 หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non-refoulement Principle)

เป็นหลักการของฝรั่งเศสถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่ประเทศในยุโรปให้การยอมรับ หลักการดังกล่าวไม่ยอมให้มีการผลักดันผู้ลี้ภัยไปเผชิญกับอันตราย กล่าวคือ แม้ว่าทางรัฐบาลจะไม่ยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าประเทศ แต่ต้องไม่ไล่ผู้ลี้ภัยไปเผชิญกับอันตรายที่เขาหนีมา (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 160)

##### 2.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายเป็นฉบับแรก และเป็นตราสารฉบับแรกที่กล่าวถึงหลักการ

ห้ามผลักต้นกล้วย โดยปรากฏในมาตรา 33 กล่าวว่า “รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักต้น) ผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใด หรือเพราะความเห็นทางการเมือง”

โดยการห้ามผลักต้นกล้วยนี้ใช้เฉพาะผู้ลี้ภัยและใช้เฉพาะสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพต่อการประหัตประหารเนื่องจากมูลเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น อีกทั้งอนุสัญญาฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักอยู่หรือโดยคำพิพากษาสูงสุดถูกตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 20-21)

**2.1.4 พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัยพ.ศ. 2510** (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 19-20)

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในอนุสัญญา แต่การบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าวกลับพบว่า มีข้อจำกัดสำคัญสองประการ ได้แก่

1) ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในทวีปยุโรป

2) ข้อจำกัดด้านเวลา เหตุการณ์ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้ ต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2494

จากข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้อนุสัญญานี้ ไม่สามารถใช้กับผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ ประกอบกับปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494

ด้วยเหตุที่ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2510 เป็นตราสารที่เป็นอิสระ รัฐภาคีของพิธีสารไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 ทั้งสิ้น 145 ประเทศ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 11- 19)

**2.1.5 อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี พ.ศ. 2527** (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 20)

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกคน โดยหลักการห้ามผลักต้นกล้วยถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 (1)

“ไม่มีรัฐภาคีใดจะขับไล่ส่งกลับ (ผลักต้นกล้วย) หรือส่งมอบตัวบุคคลไปยังรัฐอื่นซึ่งมีมูลเหตุเพียงพอจะเชื่อได้ว่าเขาอาจตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน”

โดยบทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอน และกำหนดข้อยกเว้นได้ จึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดีกว่าหลักการเดียวกันที่ปรากฏในอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 ซึ่งมีการกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถอ้างประโยชน์จากหลักการห้ามผลักต้นกล้วยขึ้นอ้างได้ ในกรณีเป็นผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีคำพิพากษาถึง

ที่สุดว่ากระทำผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 11)

### 2.1.6 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้มีการรับรองในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา และให้หลักประกันในเรื่องการอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

ภาค 2 ข้อ 2 ระบุว่า

“รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ เรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ

ข้อ 3 รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีในการที่จะอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมทั้งปวง ดังที่ระบุไว้ในกติกานี้”

### 2.1.7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

ถึงแม้ว่ากติกานี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรี” จากบทบัญญัติในมาตรานี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้ตีความว่า “รัฐภาคีต้องไม่ให้ปัจเจกชนตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน ปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีจากการกลับคืนสู่ประเทศอื่นโดยการส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การจับไล่ หรือการผลักดันกลับ บุคคลได้ออกจากดินแดน ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงที่แท้จริงต่ออันตรายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ โดยสิทธินี้เป็นสิทธิของทุกคนที่อยู่ในดินแดนและในทุกสถานการณ์โดยไม่อาจเพิกถอนได้”

กล่าวได้ว่าข้อความดังกล่าวข้างต้นทำให้บทบัญญัติในมาตรา 7 นี้มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 21-22)

### 2.1.8 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)

อนุสัญญานี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับแต่กล่าวถึงการไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 5 ว่า

“รัฐภาคีจะห้ามและขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และจะประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์ กำเนิด โดยเฉพาะสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับสวัสดิภาพและการคุ้มครองโดยรัฐให้รอดพ้นจากความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

### 2.1.9 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)

อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย แต่ระบุในเรื่องของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในมาตรา 2 ระบุว่า

“รัฐภาคีต้องจัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายให้กับสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุรุษ และรับประกันในการคุ้มครองสตรีอย่างมีประสิทธิภาพต่อการเลือกปฏิบัติใด ๆ โดยกระบวนการยุติธรรม”

### 2.1.10 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยตรง แต่มีมาตรา 7 ระบุว่า

“ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี”

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Committee on the Rights of the Child) ได้ขยายขอบเขตของมาตรานี้ว่า “รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องไม่ส่งเด็กกลับสู่ประเทศที่มีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงต่ออันตรายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ต่อเด็กโดยไม่มีข้อจำกัดภายใต้การพิจารณาตามมาตรา 6 สิทธิในชีวิตและมาตรา 17 สิทธิเสรีภาพจากการทรมาน”

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 รายงานพิจารณาการศึกษาเรื่อง “ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

คณะอนุกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ปี 2551 ศึกษาปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยเฉพาะผู้อพยพกลุ่มชาติพันธุ์จากเมียนมาร์ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวและแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้หนีภัย ให้มีการฝึกอบรมอาชีพและทักษะความรู้สำหรับผู้ใหญ่ เสนอให้มีการสร้างงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราว การอนุญาตให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกมาทำงานนอกพื้นที่โดยมีระบบการควบคุมและติดตาม

2.2.2 รายงานการศึกษา “การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทยเรื่องแนวทางการปรับปรุงการจัดการและแก้ไขปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยประเทศไทย”

ดุสิต เมนะพันธ์ (2552: จ) โดยศึกษาประเด็นหลัก 2 ประเด็น ได้แก่ (1) พัฒนาการของสถานการณ์ผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 จนถึงปัจจุบัน 2 กลุ่ม คือกลุ่มผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งยังมีผลสืบเนื่องมาถึงปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวม้งลาวในปัจจุบัน และกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (2) แนวทางการใช้กฎหมายระเบียบและแนวปฏิบัติของทางการตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

การศึกษาพบว่า ความมั่นคงและความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและมาตรการต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการขาดกฎหมายเฉพาะและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแห่งชาติ โดยที่ผ่านมาทางการไทยใช้แนว

ทางการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ในทางปฏิบัติการพิจารณาสถานภาพชาวพม่าและชาวบังกลาเทศที่เข้าไทยอย่างผิดกฎหมายในบริบทผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พึ่ง ทางของไทยได้อ้างอิงนิยาม “ผู้ลี้ภัย” ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) เนื่องจากไม่มีการกำหนดนิยามไว้ในกฎหมายไทย ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังคงไม่เห็นด้วยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เนื่องจากเกรงผลผูกมัดของอนุสัญญาที่จะมีต่อประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยได้รับผลผูกมัดทั้งทางกฎหมายและทางศีลธรรมเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พึ่งไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 6 ฉบับ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พึ่งได้

การศึกษายังค้นพบอีกว่า ทางของไทยยังสามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้โดยไม่กระทบต่อความมั่นคง และยังช่วยส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ของประเทศ และได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พึ่ง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย ประกอบด้วย การพัฒนากรอบกฎหมายเฉพาะ โดยนำหลักการสำคัญในอนุสัญญาฯ มาพิจารณารากกฎหมายภายใน หรืออาจใช้วิธีเพิ่มกรณีด้านมนุษยธรรมไว้ในกฎหมายคนเข้าเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้แสวงหาที่พึ่ง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้โดยที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งจะช่วยป้องกันการแทรกแซงของประชาคมระหว่างประเทศ การปรับปรุงนโยบายและการประสานงานภายในของไทย การพัฒนาสถาบัน กระบวนการเสริมสร้างความเข้าใจ การเสริมสร้างขีดความสามารถ การสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากผู้หนีภัยจากการสู้รบตลอดจนการดำเนินการในเชิงรุก โดยการส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีกับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ

### 2.2.3 การศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า : กรณี ผู้อพยพจากภัยสงคราม”

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และคณะ (2555: ข) โดยศึกษาสถานการณ์ ความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ นโยบายและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและในพื้นที่ แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบของหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในพื้นที่ชายแดนใกล้กับพื้นที่สู้รบในอำเภอแม่สอดและท่าสองยาง จังหวัดตาก อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

การศึกษาพบว่า สถานการณ์การสู้รบที่เกิดขึ้นหนึ่งวันหลังจากเลือกตั้งเมื่อปลายปี 2553 นั้น ทำให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามมาฝั่งไทยมากถึงประมาณ 25,000 คน ในครั้งนั้น มีหน่วยงานรัฐและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจำนวนมากร่วมกันระดมความช่วยเหลือ

แก่ผู้อพยพเหล่านั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาและได้ประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียน และเตรียมการส่งกลับ

กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนมีภารกิจสนับสนุนเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในศูนย์พักพิงและตรวจสอบการเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่ รวมทั้งการประสานกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่

สำนักตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ตามกฎหมายคนเข้าเมือง

กระทรวงการต่างประเทศได้ทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศได้รับรู้การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ตลอดจนร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ และหาทางออกที่ยั่งยืน

กระทรวงกลาโหม (โดยผ่านกองกำลังผาเมือง) ได้ดำเนินการตามนโยบายของกองทัพบก โดยได้พยายามใช้มาตรการทางการทหารป้องกันมิให้มีการข้ามชายแดนเข้ามา

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งไม่มีนโยบายและภารกิจเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยตรงแต่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในบางประเด็น เช่น การค้ามนุษย์ กรณีที่ได้รับการร้องขอ นอกจากนั้นยังมีองค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน

จากการสำรวจของคณะผู้วิจัยในการเข้าพื้นที่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่าการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังถิ่นที่อยู่เดิมไม่ได้เป็นไปตามหลักการไม่ส่งกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) โดยทหารได้ส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับหลังจากได้รับแจ้งจากทหารเมียนมาร์ว่าการสู้รบสงบลงแล้วโดยไม่มีมาตรการตรวจสอบความปลอดภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการปรับปรุงระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักสิทธิมนุษยชน คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยกำหนดให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยไม่มีการผ่อนผัน มีเพียงมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับและใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกรอบกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคนเข้าเมือง เพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาความเสี่ยงของผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยคำนึงถึงชีวิตและเสรีภาพ และเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องหลักการไม่ส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปสู่อันตรายในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ควรมีการประเมินความเสี่ยงในการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศต้นทาง และเสนอให้หน่วยงานความมั่นคงปรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ, 2555: จ)

คณะผู้วิจัยยังได้เสนอระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น การตั้งหน่วยงานประสานงานกลางและการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน และมีข้อเสนอแนะต่อท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทยเพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นไปตาม



หลักสิทธิมนุษยชน อาทิ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 และควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับการขอ ลี้ภัย การไม่ส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่อันตราย โดยนโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของไทยต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งยังได้เสนอให้มีการจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ ความปลอดภัยในพื้นที่ที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับไปโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศต้นทาง และควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการศึกษา การบริการสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิในการทำงาน ทั้งนี้ รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบก่อนการเดินทางกลับ กระบวนการส่งกลับควรมีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนร่วมเป็นสักขีพยานและสามารถพิสูจน์ความสมัครใจของผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ ในกรณีที่ไม่สามารถส่งกลับได้ รัฐบาลไทยควรให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรอการส่งกลับ ส่วนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เดินทางเข้ามาใหม่ ควรได้รับการคัดกรองจากคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้หนีภัยจากการสู้รบประจำจังหวัด โดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมด้วย รัฐบาลไม่ควรช่วยเหลือเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้นแต่ควรให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากความตายจากภัยด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ภัยจากการถูกข่มขืน การบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งมีการทำทารุณกรรมและเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง รัฐบาลจะต้องสร้างความเข้าใจกับชุมชนถึงสถานการณ์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งที่อยู่ในพื้นที่พักพิงและนอกพื้นที่พักพิง เพื่อให้ใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมไทย และสุดท้าย สภา ความมั่นคงแห่งชาติและกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยเคารพหลักการไม่ผลักดันผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปเผชิญกับอันตราย (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ, 2555: 20)

#### 2.2.4 รายงานของคณะกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “กรณีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงครามและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522”

รายงานดังกล่าวเป็นการต่อยอดจากงานวิจัยของจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ เรื่องนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม โดยคณะทำงานเชิงยุทธศาสตร์ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำการศึกษาเมื่อปี 2556 โดยคณะวิจัยได้นำเสนอหลักการสากล กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน และบทบาทของหน่วยงานรัฐ แนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลัก สิทธิมนุษยชน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่า และข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทยโดยได้เสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อาทิ ในมาตรา 3 ให้เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ในมาตรา 7 เป็นต้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 143-145)

### 2.2.5 สถานการณ์และท่าทีของรัฐแรกรับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความยืดหยุ่นคือหนทางออก (Policy Stance on Protracted Refugee Situation in Countries of First Asylum in Southeast Asia: Towards a Flexible Approach)

สักรินทร์ นิยมศิลป์ (2556: 15) ได้นำเสนอบทความทางวิชาการซึ่งได้นำเสนอปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยชี้ให้เห็นว่า ผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสากล ผู้หนีภัยจากการสู้รบและผู้แสวงหาการหนีภัยฯ ส่วนใหญ่ต้องอพยพออกจากภูมิลำเนาของตนก็เนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ/กลุ่มคนผู้มีอำนาจเหนือกว่า จนทำให้กลุ่มการเมืองบางกลุ่ม ชนกลุ่มน้อย กลุ่มคนต่างศาสนา ลัทธิ และเผ่าพันธุ์ ฯลฯ ต้องกลายเป็นคนชายขอบของสังคมที่ต้องอพยพเพื่อหนีการคุกคาม และ/หรือภัยอันตราย เช่น สงคราม โรคระบาด ภัยธรรมชาติ ความอดอยาก เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหผู้หนีภัยจากการสู้รบจึงจำเป็นต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศแรกรับ และประเทศที่สาม โดยบทความนี้ได้หยิบยกประเด็นปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นอย่างดี เพื่อเปรียบเทียบแนวทางการจัดการปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการแก้ไขปัญหผู้หนีภัยจากการสู้รบในภูมิภาคอื่น เพื่อชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมานโยบายการจัดการปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่มีได้คำนึงถึงแนวคิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Rights-based Framework of Protection) แต่เป็นกรอบแนวคิดแบบการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าว (Migration-control Oriented Approach) เป็นหลัก ด้วยเห็นว่าปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ อีกทั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การย้ายถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะของการย้ายถิ่นแบบผสมผสาน (Mixed Migration Flows) มากขึ้นด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จนยากที่จะแยกแยะว่าการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง ทำให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัย (Refugee Protection) กับการควบคุมการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Migration Control) ของแรงงานข้ามชาติทับซ้อนกันจนส่งผลกระทบต่อสิทธิและความพยายามในการแก้ไขปัญหผู้ลี้ภัยอย่างจริงจัง

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงการขาดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยเฉพาะในประเทศไทยและเสนอแนะให้มีการปรับกระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยนำมิติด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาประกอบนอกเหนือจากมิติด้านความมั่นคงที่เป็นแนวคิดหลักของไทยมาโดยตลอด และปรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ผสมผสานระหว่างแนวทางการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม การส่งกลับโดยสมัครใจ และการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพในประเทศแรกรับได้ในบางระดับ แทนนโยบายการส่งกลับที่เป็นนโยบายหลักที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหแบบยืดเยื้อที่ดำเนินการในหลายประเทศทั่วโลกนั้น ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถช่วยแก้ไขปัญหผู้หนีภัยจากการสู้รบแบบยืดเยื้อให้คลี่คลายลงได้ในหลายภูมิภาคของโลก

## 2.2.6 ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ: ทางออกของไทยกับเมียนมาร์ยุคใหม่

คณะกรรมการการต่างประเทศ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556) ได้จัดสัมมนาเมื่อเดือนกันยายน 2556 เพื่อรับทราบนโยบายและความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย กรณีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ในขณะที่เมียนมาร์กำลังมีการปฏิรูปประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและก้าวไปสู่เวทีโลกมากขึ้น โดยมีข้อสรุปจากการสัมมนา ดังนี้

การดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ได้ดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ ซึ่งถือเป็นกลไกระดับนโยบาย โดยมีแนวทางหลักในการดำเนินการ 3 ประการ คือ (1) การควบคุมดูแลผู้หนีภัยให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด (2) การแบ่งเบาภาระของภาครัฐด้วยการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบไปประเทศที่สาม และ (3) การพยายามแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเมียนมาร์ ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือพิจารณาสถานะของบุคคลสัญชาติเมียนมาร์ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ รัฐบาลยังมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการที่มีอิทธิพลให้หมดสิ้นไป

ความคืบหน้าในการแก้ปัญหาในช่วงที่ผ่านมา พบว่า (1) รัฐบาลเมียนมาร์ได้จัดทำแผนรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศ ประกอบด้วยหลักการสำคัญที่จะดำเนินการ คือ การเก็บทุนระเบิดในพื้นที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดเตรียมพื้นที่รองรับพร้อมสิ่งก่อสร้าง การจ่ายค่าเลี้ยงดูพร้อมมอบสิ่งของอุปโภคบริโภคให้เป็นเวลา 1 ปี รวมทั้งสนับสนุนการสร้างงานเพื่อเป็นรายได้ในการครองชีพ (2) มีการหารือทวิภาคีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเห็นว่าการสถานการณ์ในเมียนมาร์มีพัฒนาการที่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกลับถิ่นฐานของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งเมียนมาร์ยืนยัน ความพร้อมในการรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศ และ (3) ขณะนี้มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ร่วมกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้จัดทำข้อมูลรายชื่อพร้อมประวัติของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่ง ซึ่งเป็นไปตามมติของคณะกรรมการควบคุม ผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2555 เพื่อสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อไทยในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานไทยและนำไปสู่กระบวนการส่งกลับ

ปัจจุบัน UNHCR ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและกระทรวงศึกษาธิการ<sup>2</sup> ได้ให้การส่งเสริมเพื่อเตรียมความพร้อมทางการศึกษาให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้เรียนรู้ภาษาและอาชีพ เพื่อนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการดำรงชีพในปัจจุบัน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การค้าขาย การเกษตร หรือด้านแรงงาน เพื่อให้มีทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพหรือหารายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถอพยพไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามและสามารถอยู่ร่วมกับเจ้าของประเทศได้ด้วยความปรองดอง

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.or.th/refugee/thailand> [6 สิงหาคม 2557].

### 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ผู้เขียนใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่ยึดหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement Principle) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 รวมทั้งกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวม 6 ฉบับ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ในมิติด้านสิทธิมนุษยชนที่จะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Rights:ICCPR) สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในความเป็นพลเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right of Self Determination) สิทธิในการทำงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม (อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women : CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี พ.ศ. 2527 (Convention Against Torture : CAT)

ในฐานะที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกติกาและอนุสัญญา โดยคำนึงถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หากประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ อาทิ การถูกตัดหรือลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เป็นต้น (กฤษฎาภกร ว่องวุฒิภูถ, 2553: 2)

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 สถานการณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

ปัจจุบันมีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์<sup>3</sup> อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ใน 9 แห่ง 4 จังหวัดในประเทศไทย คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรีและกาญจนบุรี จำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ขึ้นทะเบียนไว้ จำนวนประมาณ 75,463 คน (ข้อมูลของUNHCR) จำแนกเป็น แม่ฮ่องสอน 38,983 คน จังหวัดตาก 67,239 จังหวัดกาญจนบุรี 2446 คน จังหวัดราชบุรี 4,286 คน ในขณะที่ข้อมูลล่าสุดเมื่อเดือนมิถุนายน 2557ของคณะกรรมการร่วมชายแดน (The Border Consortium) ระบุว่า มีจำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ได้รับการช่วยเหลือถึง 115,452 คน จำแนกเป็น แม่ฮ่องสอน 38,438 คน ตาก 37,239 คน ราชบุรี 6,092 คน และกาญจนบุรี 3,138 คน

กว่า 30 ปี ผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ซึ่งส่วนใหญ่จำเป็นต้องหนีภัยการประหัตประหารเข้ามามีชีวิตที่ยากลำบากในพื้นที่พักพิงฯ

นายสุรพงษ์ กองจันทึก ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ในทางปฏิบัติเหมือนถูกขังคุก มีอาหารนิดหน่อย ทำมาหากินไม่ได้ เดินทางไปหาญาติไม่ได้ ถูกจำกัดสิทธิในหลายเรื่อง...”

“ไทยยังไม่ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบแบบผู้ลี้ภัยทุกวันนี่ไม่ได้เป็นผู้ลี้ภัยแบบ UNHCR ก็ไม่สามารถกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยได้ ไม่เปิดโอกาสให้คนทั่วไปได้เข้าไปช่วยเหลือ เขาไม่ให้คนภายนอกเข้าไป เช่น กสม.(คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) จะเข้าไปเลี้ยงข้าว เขาไม่ให้คนภายนอกเข้าไปทัศนคติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบของเจ้าหน้าที่มองว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นใครก็ไม่รู้ มาแย่งชิงทรัพยากรของเรา เรามีนโยบายไม่ชัดเจน ไม่รับ ไม่ดูแล จำเป็นจริง ๆ ก็ดูแลเหมือนไม่ใช่คน...” (กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล, 2553: 34)

ที่ผ่านมาไทยยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องพื้นที่พักพิงชั่วคราว รัฐบาลไทยอนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์กรเอกชนการกุศลเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานเพื่อการยังชีพ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านเทคนิคและงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ร่วมทำงานในพื้นที่พักพิงฯ โดยเน้นหนักไปที่กิจกรรมการคุ้มครองเพื่อทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้อยู่อาศัยอย่างปลอดภัยในพื้นที่พักพิงฯ<sup>4</sup>

<sup>3</sup> <http://theborderconsortium.org/capms22014-06-junm-map-tbc-unhcr.pdf> [6 มิถุนายน 2557].

<sup>4</sup> <https://www.unhcr.or.th/refugee/thailand> [6 มิถุนายน 2557].

### 3.2 นโยบายของไทยในการปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวและการเตรียมความพร้อม

นโยบายของรัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในส่วนของนโยบายความมั่นคงของรัฐว่า รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>5</sup>

ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการหารือในประเด็นเรื่องการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในระหว่างการเยือนเมียนมาร์ โดยฝ่ายเมียนมาร์ยอมรับในประเด็นนี้ แต่ขอจัดระเบียบภายในประเทศก่อน<sup>6</sup> ในส่วนของสมช. มีการประชุมคณะกรรมการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งมีนายถวิล เปลี่ยนสี เลขาธิการ สมช. เป็นประธาน นายพรชาติ บุณนาค รองเลขาธิการ สมช. เป็นรองประธาน มีผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ภายในประเทศเป็นเลขานุการ คณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เพื่อทบทวนการดำเนินการแก้ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดทำ Road Map<sup>7</sup>

การดำเนินการแก้ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบของรัฐ ได้ดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ซึ่งมีผู้บัญชาการสำนักปฏิบัติการพิเศษที่ 4 เป็นประธานร่วม ซึ่งถือเป็นกลไกระดับนโยบาย โดยมีแนวทางหลักในการดำเนินการ 3 ประการ คือ (1) การควบคุมดูแล ผู้หนีภัยให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด และ (2) การพยายามแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเมียนมาร์ ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด (Provincial Admission Board : PAB) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นกลไกการพิจารณาสถานะของบุคคลสัญชาติเมียนมาร์ที่สมควรได้รับการคุ้มครองตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ รัฐบาลยังมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการที่มีอิทธิพลให้หมดสิ้นไป (คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย, 2556) (3) การแบ่งเบาภาระของภาครัฐด้วยการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบให้ประเทศที่สามรับไปตั้งถิ่นฐาน

การส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบไปประเทศที่สามก็เป็นหนึ่งในแนวทางลดภาระปัญหาของรัฐบาล ล่าสุดโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่ที่ดำเนินการในประเทศไทยและเป็นหนึ่งในโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกได้ปิดตัวลง โครงการนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2548 โดยการสนับสนุนของรัฐบาลไทยและสหรัฐฯ<sup>8</sup> ที่เสนอทางออกที่ยั่งยืนแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลายหมื่นคนซึ่งอาศัยอยู่ในค่ายผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้ง 9 แห่งดังกล่าว ที่ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ยืดเยื้อ

<sup>5</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในส่วนของนโยบายความมั่นคงของรัฐ ข้อ 2.4

<sup>6</sup> อัญชลี ดวงแก้ว, สภาความมั่นคงแห่งชาติ, *สัมภาษณ์*, 19 มิถุนายน 2557.

<sup>7</sup> พรชาติ บุณนาค, รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, *สัมภาษณ์*, 19 มิถุนายน 2557.

<sup>8</sup> หนีภัยจากการสู้รบที่ลงทะเบียนกับ UNHCR เท่านั้นจึงจะสามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ออสเตรเลีย แคนาดา ฟินแลนด์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ

ยาวนาน และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากนานาชาติ สหรัฐฯได้ต้อนรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกว่า 73,000 คน ซึ่งอาศัยอยู่ในเมืองต่าง ๆ ทั่วสหรัฐฯ การดำเนินการครั้งสุดท้ายสิ้นสุดที่พื้นที่พักพิงชั่วคราว 3 แห่ง ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย พื้นที่พักพิงแม่ละอูน พื้นที่พักพิงแม่ลามาหลวง และพื้นที่พักพิงแม่สุรินทร์ ในปี 2556 มีผู้หนีภัยจากการสู้รบเกือบ 65,000 คน ได้แสดงความสนใจในโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่จำนวนมากกว่าปี 2555 ถึง 2,500 คน<sup>9</sup>

### 3.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ดังนี้

**3.3.1 สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)** มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม และให้กลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย หรือให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม โดยมีคณะกรรมการควบคุมดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ ซึ่งมีเลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่ศึกษาและติดตามสถานการณ์ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ รวมทั้งเสนอแนะแนวทาง และหรือมาตรการปฏิบัติในการแก้ปัญหา ตลอดจนประสานงานด้านนโยบายและเสนอแนะมาตรการหรือแนวปฏิบัติในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นให้เหมาะสม

**3.3.2 กระทรวงมหาดไทย** โดยสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพเป็นฝ่ายปฏิบัติงานร่วมกับกรมการปกครอง ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลงานผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยจะมอบหมายนายอำเภอในทุกท้องที่ที่มีพื้นที่พักพิง นายอำเภอจะแต่งตั้งให้ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าในพื้นที่พักพิง ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและปกครองดูแลกิจการต่าง ๆ ภายในพื้นที่พักพิง และประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียนการย้ายพื้นที่พักพิง และเตรียมการส่งกลับ รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างชาติ ในส่วนของ การควบคุมดูแลความปลอดภัยมีอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกรมการปกครองเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยในพื้นที่พักพิง

**3.3.3 กระทรวงกลาโหม** โดยกองทัพภาคที่ 3 ซึ่งดูแลพื้นที่บริเวณภาคเหนือทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ และความปลอดภัยบริเวณรอบนอกพื้นที่พักพิง ในบริเวณภาคเหนือ กองกำลังผาเมืองจะทำหน้าที่ดูแลพื้นที่พักพิง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก ในขณะที่กองทัพภาคที่ 1 โดยกองพลทหารราบที่ 9 (จังหวัดกาญจนบุรี) จะทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยในบริเวณชายแดนตะวันตก และพื้นที่พักพิงในจังหวัดราชบุรี (พื้นที่พักพิง บ้านถ้ำหิน) และจังหวัดกาญจนบุรี (พื้นที่พักพิง บ้านต้นยาง ) เป็นต้น

**3.3.4 กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน** มีบทบาทสนับสนุนเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิง และตรวจสอบในการเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่พักพิง รวมทั้งการ

<sup>9</sup> <https://unhcr.or.th> [2 สิงหาคม 2557].

ประสานงานกับหน่วยความมั่นคงในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ

**3.3.5 กระทรวงการต่างประเทศ** มีบทบาทในการดูแลข้อตกลงระหว่างประเทศ การประสานกับองค์กรระหว่างประเทศ ประชาสัมพันธ์การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักมนุษยธรรม และบนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ และร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ในการที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ หาทางออกที่ยั่งยืน

**3.3.6 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง** มีบทบาทเป็นฝ่ายสนับสนุน จะไม่ได้เข้าไปควบคุมโดยตรง ซึ่งจะทำให้หน้าที่ในการดูแลกวดขันเรื่องคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงฯ โดยทำการจับกุมและดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและในบางกรณีทางหน่วยงานทหารก็จะประสานงานกับตำรวจตระเวนชายแดนในส่วนของการลาดตระเวนในพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อดูแลความปลอดภัยของประชาชนไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ซึ่งผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากไม่ใช่คนเข้าเมืองที่ต้องตามกฎหมาย จึงต้องจำกัดให้อยู่ในที่ที่จัดไว้ หากเดินทางออกนอกพื้นที่ก็จะมีผลผิดในฐานผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย

**3.3.7 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** ไม่มีนโยบาย และภารกิจเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยตรง แต่อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องในบางกรณีที่มีเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้ด้อยโอกาส เมื่อได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการให้ดูแล ทั้งเด็ก สตรี คนชรา หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่หนีภัยจากการสู้รบหรือไม่หนีภัยก็ตาม โดยให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรม

**3.3.8 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ยังประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551: 14)

ความคืบหน้าการแก้ปัญหาในช่วงที่ผ่านมา พบว่า (1) รัฐบาลเมียนมาร์ได้จัดทำแผนรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศ ประกอบด้วย หลักการสำคัญที่จะดำเนินการคือ การเก็บกู้ทุนระเบิดในพื้นที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดเตรียมพื้นที่รองรับ พร้อมสิ่งก่อสร้าง การจ่ายค่าเลี้ยงดูพร้อมมอบสิ่งของอุปโภคบริโภคให้เป็นเวลา 1 ปี รวมทั้งสนับสนุนการสร้างงานเพื่อเป็นรายได้ในครอบครัว (2) มีการหารือทวิภาคีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเห็นว่าสถานการณ์ในเมียนมาร์มีพัฒนาการที่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกลับถิ่นฐานของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งเมียนมาร์ยืนยันความพร้อมในการรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศ และ (3) ขณะนี้มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ร่วมกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commission for Refugee: UNHCR) ได้จัดทำข้อมูลรายชื่อพร้อมประวัติผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 9 แห่ง ซึ่งเป็นไปตามมติของคณะอนุกรรมการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2555 เพื่อสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อไทยในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานไทยและนำไปสู่กระบวนการส่งกลับ



ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้การส่งเสริมเพื่อเตรียมความพร้อมทางการศึกษาให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้เรียนรู้ภาษาและอาชีพ เพื่อนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการดำรงชีพในปัจจุบัน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพหรือหารายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่ยังคงตกค้างที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วแต่ยังไม่ได้เดินทางสามารถอพยพไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามและสามารถอยู่ร่วมกับเจ้าของประเทศได้ด้วยความปรองดอง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556: 2)

### 3.4 วิเคราะห์แนวโน้มผลกระทบต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในมิติสิทธิมนุษยชนกรณีปิดพื้นที่พักพิงฯ

จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจาก 4 หน่วยงานหลัก (สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม) นักวิชาการภาคประชาสังคม และผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ การรับฟังความคิดเห็นในเวทีการสัมมนา เรื่อง “ไทย ที่พักพิง ผู้อพยพหนีภัยสงคราม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ที่โรงแรมเซนจูร์พาร์ค ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เพื่อตอบคำถามสำคัญคำถามหนึ่งของการวิจัยครั้งนี้คือ การดำเนินนโยบายของไทยในการปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัด จะมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร

ผู้เขียนได้แยกกระบวนการในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็น 3 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการก่อนการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ และขั้นตอนที่ 3 การติดตามการดำเนินการภายหลังการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ และจำแนกแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการศึกษา สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิสตรีและสิทธิเด็ก เชื่อมโยงกับกติกากาและอนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคีโดยยึดกรอบความคิดในแง่พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยอาจจะมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

#### 3.4.1 ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ การเตรียมการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบอาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชน

##### 3.4.1.1 สิทธิในการมีชีวิต

ผู้หนีภัยจากการสู้รมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพและความปลอดภัยซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ตามที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การกลับมาตุภูมิต้องเป็นไปโดย ความสมัครใจ มีการตัดสินใจที่เป็นอิสระ การเตรียมความพร้อมก่อนการส่งกลับ เช่น การสำรวจพื้นที่ที่จะส่งกลับ ความปลอดภัยของประเทศต้นทาง การเก็บกักผู้หนีภัยที่ประเทศต้นทางยังไม่มีความสงบอย่างแท้จริง และผู้หนีภัยต้องไปอยู่ในพื้นที่อันตราย หรือได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตที่จะขัดกับหลักการ Non-refoulement หลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 6 “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ...” ข้อ 7 “บุคคลจะถูกทรมาน หรือ ได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้”

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการปฏิบัติ อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีตัวอย่างการปิดค่ายม้งลาวที่เข็กน้อย เมื่อปี 2552 ในส่วนของเมียนมาร์ หลายฝ่ายเชื่อว่ายังไม่มีความปลอดภัยเพียงพอที่จะส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังประเทศต้นทาง เนื่องจากไทยมองปัจจัยเพียงด้านเดียวคือการยกเหตุผลในการจัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมาตีความว่า เมียนมาร์มีความเป็นประชาธิปไตยและจะไม่มีละเมิดสิทธิมนุษยชนชนกลุ่มชาติพันธุ์ใด ๆ อีก ซึ่งในความเป็นจริงกลับพบว่า การต่อสู้อะหว่างกองกำลังทหารของเมียนมาร์กับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงมีอยู่ในบางพื้นที่ ทั้งยังไม่มีหลักฐานใดที่จะชี้ชัดว่ารัฐบาลเมียนมาร์จะไม่คุกคามสิทธิและเสรีภาพกลุ่มชาติพันธุ์ การดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ข้อมูลที่ผู้เขียนได้จากการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นจากเวทีสัมมนาฯ พบว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนชี้ไปในทางเดียวกันว่า กลไกของรัฐของไทยนั้นตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ เป็นอันดับแรก

#### 3.4.1.2 สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่

ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีหลายกลุ่ม ต่างวัย ต่างประสบการณ์ อาจมีทั้งคนที่อยากกลับไปมาตุภูมิ คนที่อยากตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย และคนที่อยากไปตั้งถิ่นฐานชีวิตใหม่ในประเทศที่สาม การส่งกลับประเทศต้นทางที่ยังไม่มีความสงบอย่างแท้จริงโดยไม่ได้รับความสมัครใจ ย่อมขัดหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตรายและขัดกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 14 (1) ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและพำนักอาศัยในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร”

#### 3.4.1.3 สิทธิในการเดินทาง

ผู้หนีภัยจากการสู้รบมีสิทธิที่จะเลือกเดินทางไปประเทศต้นทางในขณะที่ประเทศต้นทางมี ความพร้อมและต้องได้รับการยืนยันและการรับรองจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะประเทศต้นทาง โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 13 (1) ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพในการย้ายถิ่นฐาน และสถานที่อยู่ภายในเขตของแต่ละรัฐ”

#### 3.4.1.4 สิทธิในการพัฒนา

การเตรียมความพร้อมก่อนการส่งกลับให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีการฝึกอาชีพตามความต้องการและความถนัดซึ่งเหมาะกับบริบทของประเทศต้นทาง หรือประเทศที่สาม จากการศึกษาพบว่า ในระหว่างที่ประเทศต้นทางยังไม่มีความพร้อม ผู้หนีภัยจากการสู้รบควรได้รับโอกาสในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถนำไปใช้ในประเทศต้นทาง ไม่ควรเป็นลักษณะของการยึดเยียดโดยที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ได้มีความต้องการอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การอบรมจะต้องสามารถนำไปใช้ได้จริงและสอดคล้องกับบริบทของประเทศที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบจะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม มิฉะนั้นจะขัดกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีกินดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงในยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ว่างงาน หรือขาดอาชีพ

### 3.4.1.5 สิทธิในการศึกษา

รัฐจะต้องเตรียมความพร้อมในการจัดระบบการศึกษาที่ได้มาตรฐานให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีการรับรองคุณภาพ และสามารถนำไปเทียบคุณวุฒิกับระบบการศึกษาของประเทศต้นทาง หรือสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กบังคับให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าเด็กที่แสวงหาที่ลี้ภัยจะได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสม (มาตรา 22) และการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของเด็ก คือการให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวเด็กหรือการช่วยชุมชน

## 3.4.2 ขั้นตอนที่ 2 ระหว่างดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

### 3.4.2.1 สิทธิในการมีชีวิต

การดำเนินการส่งกลับต้องดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสมและมีความพร้อมของทุกฝ่าย ครอบครัวต้องไม่ถูกแยกจากกัน มีการช่วยเหลือในการสืบหาและรวมญาติ มีการอำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ องค์การระหว่างประเทศองค์กรสิทธิมนุษยชน สื่อมวลชน ต้องร่วมเป็นสักขีพยานในกระบวนการส่งกลับในแต่ละขั้นตอน ควรศึกษากรณีตัวอย่าง มังลาวซึ่งในขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีการละเมิดสิทธิ จากการสัมภาษณ์นายสุรพงษ์ฯ พบว่าเคยมีกรณีตัวอย่างมาแล้ว “คนที่คุ้มครองผู้ลี้ภัยเป็นกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ส่วนกองทัพก็กันคนใหม่ไม่ให้เข้ามา ให้ความร่วมมือส่งกลับ เครื่องไม้ เครื่องมือ บางที่ใช้กองทัพอุ้มกลับ เช่น ค่ายเข็กน้อย ปิดล้อม เข้าไปตอนตีสี่ จับกลุ่มนี้ เข้าไปซาร์จ เป็นยุทธการเหมือนจัดการมือบ...” (รายละเอียดในภาคผนวก) ชัดกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

### 3.4.2.2 สิทธิสตรี

การให้สตรีมีโอกาสดำเนินการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชน เนื่องจากบางครั้งสตรีไม่สามารถเสนอความเห็นผ่านผู้นำในพื้นที่พักพิงซึ่งมักจะประกอบด้วยผู้ชายซึ่งขัดกับปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มาตรา 2 ระบุว่า “ รัฐภาคีต้องจัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายให้กับสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุรุษ และรับประกันในการคุ้มครองสตรีอย่างมีประสิทธิภาพต่อการเลือกปฏิบัติใด ๆ โดยกระบวนการยุติธรรม”

### 3.4.2.3 สิทธิเด็ก

เด็กต้องไม่อยู่ในอันตราย และถูกทรมาน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 7 ระบุว่า “ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยี ศักดิ์ศรี”

การให้เด็กเข้ามีส่วนร่วม การเข้าร่วมทางสังคมในครอบครัว และในชุมชน การเข้าร่วมในโครงการ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 12 ระบุว่า “การเข้ามีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาของเด็ก ในการเรียนรู้การตัดสินใจและมีความเชื่อมั่นในการใช้ทักษะเหล่านี้ มีการอำนวยความสะดวกต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่มีความต้องการพิเศษ เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ป่วย ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในการให้บริการ มีระบบการคุ้มครองความปลอดภัย”

### 3.4.3 ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการภายหลังการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

ในการดำเนินการภายหลังการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเกี่ยวข้องกับประเทศต้นทางคือ เมียนมาร์ เนื่องจากเมียนมาร์ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา 3 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)<sup>10</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child :CRC)<sup>11</sup> และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities )<sup>12</sup> ซึ่งในที่นี้จะขอวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญา 2 ฉบับแรกที่เมียนมาร์เข้าเป็นภาคี

การดำเนินการภายหลังการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ดังนี้

#### 3.4.3.1 สิทธิในความเป็นพลเมือง

ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องได้รับการรับรองและยอมรับอย่างเป็นทางการว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบ เป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง และต้องมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิต การได้รับสัญชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ระบุว่า “คนทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน” ข้อ 4 ระบุว่า บุคคลใด ๆ จะถูกยึดเป็นทาสหรือต้องภาวะความจำยอมไม่ได้ ความเป็นทาสและห้ามการค้าทาสในทุกรูปแบบ” และข้อ 15 ระบุว่า (1) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (2) บุคคลใด จะถูกตัดสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้

#### 3.4.3.2 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ผู้หนีภัยจากการสู้รบทุกคนมีสิทธิเสมอกันตามกฎหมาย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7 ระบุว่า “ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน” ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้ และข้อ 10 “ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนในการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา”

#### 3.4.3.3 สิทธิสตรี

สตรีต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 13 ระบุว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านอื่นของการเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อที่จะให้ได้สิทธิอย่างเดียวกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี โดยเฉพาะอย่าง

<sup>10</sup> <https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY no=IV-8&chapter=4&lang=en> [6 สิงหาคม 2557].

<sup>11</sup> <https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY no=IV-11&chapter=4&lang=en> [6 สิงหาคม 2557].

<sup>12</sup> <https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY no=IV-15&chapter=4&lang=en> [6 สิงหาคม 2557].

ยิ่ง (ก) สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ด้านครอบครัว (ข) สิทธิที่จะได้กั๊ยมจากธนาคาร การจำนอง และสินเชื่อด้านการเงินในรูปอื่น (ค) สิทธิที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการ การกีฬา และเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม”

#### 3.4.3.4 สิทธิเด็ก

เด็กต้องได้รับการดูแล อาทิ การดูแลสุขภาพ โภชนาการ การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยจากการละเมิดทางเพศในหญิงและเด็ก การเกณฑ์เด็กไปเป็นทหาร ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิงชาย เด็กที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันต้องอยู่ด้วยกัน มีการแยกแยะเด็กพลัดหลง เด็กต้องได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับช่วงวัย มีการเทียบคุณวุฒิทางการศึกษา มีหลักประกันว่าเด็กที่ไม่มีผู้ปกครองมีทางเข้าถึงโรงเรียน บริการทางสุขภาพและสาธารณสุข โภชนา เช่นเดียวกับผู้หนึ่งภัยฯ อื่น ในอายุคราวเดียวกัน เด็ก ๆ ต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันในโครงการพิเศษ มีการจัดหาที่อยู่สำหรับเด็กที่ไม่มีผู้ปกครองให้อยู่กับครอบครัวอื่นจากชุมชนของเด็กเอง เพื่อช่วยรักษาภาษาและวัฒนธรรมของเด็กให้ดำเนินต่อไปได้ โดยเปิดช่องให้สามารถรวมครอบครัวที่แท้จริงได้ (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 2542: 101)

เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อสถานะของผู้เยาว์ จากครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 3 (1) ระบุว่า ในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันทางสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก (2) รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครองและการดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมายด้วย และเพื่อการนี้จะดำเนินการทางนิติบัญญัติ และบริหารที่เหมาะสมทั้งปวง และ ข้อ 7 (1) ระบุว่า “เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด” และต้องมีชื่อ ข้อ 24 (2) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ ข้อ 24 (3)

#### 3.4.3.5 สิทธิในการพัฒนาและสิทธิในการศึกษา

ผู้หนึ่งภัยจากการสู้รบที่เป็นผู้ใหญ่ซึ่งถูกส่งกลับไปประเทศต้นทาง ต้องได้รับการพัฒนา (Rights to Development) ทักษะชีวิต ทักษะด้านฝีมือแรงงาน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 22 ระบุว่า “ทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม มีสิทธิในการบรรลุซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางวัฒนธรรม อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเกียรติศักดิ์ของตน และการพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างอิสระ ทั้งนี้โดยความเพียรพยายามแห่งชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศและตามและทรัพยากรของแต่ละรัฐ”

#### 3.4.3.6 สิทธิในการประกอบอาชีพ

ประเทศต้นทางต้องมีหลักประกันว่าผู้หนึ่งภัยฯ ได้เข้าถึงที่ดินและทรัพย์สินของตน มีการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับผู้หนึ่งภัยจากการสู้รบ เครื่องมือและเงินทุนในการประกอบอาชีพ หรือการดำเนินธุรกิจขนาดเล็ก ทั้งนี้ เป็นไปตามกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 23 (1) ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม และเป็นประโยชน์แห่งการงาน และการคุ้มครองแห่งการว่างงาน (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่า

เทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ (3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่ยุติธรรมและเป็นประโยชน์ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวแห่งตน ซึ่งมีความเป็นอยู่อันคู่ควรแก่เกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย”

ในการวิเคราะห์กระบวนการส่งกลับผู้หนีภัยทั้ง 3 ขั้นตอน พบว่า

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิผู้หนีภัยจากการสู้รบในด้านต่าง ๆ จากประเทศปลายทางได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการศึกษา สิทธิของสตรีและสิทธิเด็ก

ขั้นตอนที่ 2 ระหว่างการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิในการมีชีวิต สิทธิสตรีและสิทธิเด็ก

ขั้นตอนที่ 3 การติดตามการดำเนินการภายหลังการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิ อาทิ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในความเป็นพลเมือง สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการศึกษา สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก เป็นต้น

ทั้งนี้ไทยและเมียนมาร์ (เมียนมาร์ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้น เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2554 ประกอบด้วยอดีตเอกอัครราชทูต นักวิชาการและข้าราชการ (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2556: 92)) จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ทั้งสองประเทศเข้าเป็นภาคี หากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีก็จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความไว้วางใจจากประชาคมโลก และอาจจะถูกลดระดับหรือตัดความสัมพันธ์ทางการทูต การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การตัดการให้ความช่วยเหลือจากนานาชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าการสู้รบในเมียนมาร์ลดลงแล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมาร์จะยุติลงอย่างสิ้นเชิง ขณะนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติของไทยกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการปิดพื้นที่พักอาศัยชั่วคราว อย่างไรก็ตาม หากรัฐดำเนินนโยบายปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราว อาจมีแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง ในประเด็นต่าง ๆ เช่น สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการศึกษา สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีประเด็นการละเมิดสิทธิต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในขณะที่อยู่ในพื้นที่พักพิง อาทิ สถานที่พักพิงคับแคบ การถูกจำกัดให้อยู่ภายในพื้นที่พักพิง เป็นต้น

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

##### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) หากประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายปิดพื้นที่พักพิงฯ สิ่งที่รัฐไทยจะต้องคำนึงถึงคือการเตรียมความพร้อม การสื่อสารสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบ รัฐไทยควรสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวผู้หนีภัยจากการสู้รบ และสร้างหลักประกันความปลอดภัย มีมาตรการจูงใจ รวมทั้งการแสวงหาแนวทางความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพหุภาคีในภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยเฉพาะความร่วมมือในกรอบอาเซียน การร่วมมือกันในระดับทวิภาคี ตลอดจนความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

2) รัฐไทยควรดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและค้ำประกันโดยสมัครใจภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ตามกรอบเวลาอย่างเคร่งครัด อาทิ การจัดฝึกอบรมวิชาชีพให้ผู้ที่พำนักในพื้นที่พักพิงฯ สำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้ง 9 แห่ง ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี ดังกล่าว

3) การมีข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับเมียนมาร์เรื่องการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีหลักประกันความปลอดภัยในการส่งกลับสู่ประเทศต้นทาง

4) ควรบรรจุแผนการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนของชาติฉบับที่ 3 และมีการติดตามแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

5) ควรศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ฟิลิปปินส์ (สกรินทร์ นิยมศิลป์, 2556: 70)

- 6) การให้โอกาสในการตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย โดยการพิจารณาให้สัญชาติ
- 7) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะบทบาทของกลไกการป้องกันระดับชาติ (National Preventive Mechanism) ควรติดตามการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและคำมั่นโดยสมัครใจของไทยภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR) เป็นระยะๆ และรายงานผลต่อรัฐสภา รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของเมียนมาร์
- 8) ส่งเสริมกิจกรรมสันตนาการเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดของผู้หนีภัยจากการสู้รบและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

- 1) มีการปรึกษาหารือร่วมกันโดยให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบจัดตั้งผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบทราบถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ
- 2) ในทุกขั้นตอนการดำเนินการควรมีความโปร่งใส อาทิ เช่น กระบวนการในการคัดกรองต้องโปร่งใส การส่งกลับต้องเป็นไปโดยสมัครใจไม่ใช้กำลังบังคับ มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและรายงานให้สาธารณชนและประชาคมได้รับรู้ในเวทีระหว่างประเทศ
- 3) การสร้างความเข้าใจที่ดีร่วมกันกับคนในชุมชน ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ ดนตรี กีฬา และศิลปวัฒนธรรม
- 4) จัดอบรมให้ความรู้และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน โดยอาจมอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นเจ้าภาพหลัก
- 5) ระบุแผนปฏิบัติการการเตรียมการปิดพื้นที่พักพิงฯ ให้ชัดเจนแน่นอนมีกรอบเวลาในการดำเนินการที่ละขั้นตอนเพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งมีกระบวนการในการทำงานที่ยืดหยุ่น และเปิดกว้าง



## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและคำมั่นโดยสมัครใจของไทยภายใต้กลไก UNIVERSAL PERIODIC REVIEW. กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ, ๒๕๕๖.

พรพิมล ตรีโชติและคณะ. ทหารกับการเมืองในอุซเบกิสถาน: ศึกษาเปรียบเทียบในกรณี ของไทย พม่า อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๐.

สักกรินทร์ นิยมศิลป์. สถานการณ์และท่าทีของรัฐแคว้นรับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อใน ภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความยืดหยุ่นคือหนทางออก Policy Stances on Protracted Refugee Situations in Countries of First Asylum in Southeast Asia: Towards a Flexible Approach. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๖.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม. การคุ้มครองผู้ลี้ภัย : ข้อเสนอแนะภาคสนามสำหรับองค์กรเอกชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, ๒๕๕๒.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย. การคุ้มครอง ผู้ลี้ภัยคำถามและคำตอบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานภูมิภาคประเทศไทย, ๒๕๕๖.

### งานวิจัย/รายงานการศึกษา/เอกสารเผยแพร่

กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล. หลักเกณฑ์และผลทางกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีอันเป็นสาระสำคัญของสนธิสัญญาตามมาตรา ๖๐ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา พ.ศ. ๒๕๑๒. วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงครามและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๖.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน. รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๑.

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม. คณะสังคมศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, ๒๕๕๕.

- ดุสิต เมนะพันธ์. การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยประเทศไทย.  
รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหาร การทูต รุ่นที่ ๑ กระทรวงการ  
ต่างประเทศ, ๒๕๕๒.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ: ทางออกของไทยกับเมียนมาร์ยุคใหม่.  
กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๖. (เอกสารเผยแพร่).

### เว็บไซต์

- พงษ์เทพ ยิ่งสมชีพ. สิทธิของผู้หนีภัยความตาย [ออนไลน์]. บทสัมภาษณ์. ๙ มิถุนายน ๒๐๑๑.  
แหล่งที่มา: <http://salweennews.org/home/?p=๙๘๖>.
- TBC. ข้อมูลจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา:  
<http://theborderconsortium.org/camps/๒๐๑๔-๐๖-jun-map-tbc-unhcr.pdf> [๖  
มิถุนายน ๒๕๕๗].
- UNHCR. ให้การศึกษาค้นคว้าผู้หนีภัยจากการสู้รบ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https://www.unhcr.or.th/  
refugee/thailand](https://www.unhcr.or.th/refugee/thailand) [๖ สิงหาคม ๒๕๕๗].
- UNHCR. การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา: <https://unhcr.or.th> [๒  
สิงหาคม ๒๕๕๗].
- UNHCR. การพัฒนาผู้หนีภัยจากการสู้รบ [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา:  
[https://www.unhcr.or.th/  
refugee/Thailand](https://www.unhcr.or.th/refugee/Thailand) [๖ มิถุนายน ๒๕๕๗].
- United Nation. การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CEDAW [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา:  
[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-  
๘&chapter=๔&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-๘&chapter=๔&lang=en) [๖ สิงหาคม ๒๕๕๗].
- United Nation. การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CRC [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา:  
[https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-  
๑๑&chapter=๔&lang=en](https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-๑๑&chapter=๔&lang=en) [๖ สิงหาคม ๒๕๕๗].
- United Nation. การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CRPD [ออนไลน์]. ๒๕๕๗. แหล่งที่มา:  
[https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-  
๑๕&chapter=๔&lang=en](https://treatise.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?TREATYno=IV-๑๕&chapter=๔&lang=en) [๖ สิงหาคม ๒๕๕๗].

### สัมภาษณ์

- พรชาติ บุนนาค. รองเลขาธิการ สมช. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตร สายสุนทร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
สัมภาษณ์. 13 มิถุนายน 2557.
- พิษณุ สุวรรณภู. เอกอัครราชทูตไทยประจำเมียนมาร์. สัมภาษณ์. 4 มิถุนายน 2557.
- มาลี สิทธิเกรียงไกร. ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์. ๑๙  
มิถุนายน ๒๕๕๗.

วชิระ โชติรสเศรณี. ปลัดอำเภอ ส่วนกิจการชายแดนผู้อพยพ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

สัมภาษณ์. 20 มิถุนายน 2557.

ศันสนีย์ พหุรัตน์. ทหารปฏิบัติการ กองพม่า ประจำกรมกิจการชายแดนทหาร กระทรวงกลาโหม.

สัมภาษณ์. ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗.

สุรพงษ์ กองจันทิก. ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ

และผู้พลัดถิ่น สภานายความ. สัมภาษณ์. 10 มิถุนายน 2557.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ข้อมูลสัมภาษณ์

### 1. สัมภาษณ์เอกอัครราชทูต พิษณุ สุวรรธชฎ เอกอัครราชทูตไทยประจำเมียนมาร์

เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2557 ณ โรงแรมฟลิคซ์ จังหวัดกาญจนบุรี

ผู้สัมภาษณ์: ในความเห็นของท่านทูต ขณะนี้เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างไรบ้างและจะหวนกลับไปสู่ความไม่สงบแบบเดิมหรือไม่?

ออท. พิษณุ: มีการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาร์ดีกว่าในอดีต คิดว่ากระบวนการจะไม่หวนกลับไปแบบเดิม การเปิดประเทศ reform ประเทศเป็นเรื่องยุทธศาสตร์นโยบายที่สำคัญคือ คนในสังคมพึงพอใจ ไม่น่าจะหวนกลับไป ทำให้สังคมมีภูมิคุ้มกันทางการเมือง ชนกลุ่มน้อยเป็นหนึ่งในนโยบาย National Reconciliation (นโยบายการปรองดองแห่งชาติ) สิ่งชีวิตเป็นในเชิงบวก ชนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มใหญ่ ได้แก่ กะเหรี่ยง ไทใหญ่ ส่วนคะฉิ่นเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนไม่มาก นโยบายปฏิรูปประเทศเป็นสัญญาณที่ดี

- ประเทศไทยไม่มี force repatriation แต่จะส่งกลับเมื่อมีความสงบ แต่ยังมีคนจำนวนหนึ่งที่หวังจะไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม และจำนวนหนึ่งพร้อมที่จะกลับภายหลังมีการเจรจาสันติภาพ

- การเมืองในพม่ากำลังดีขึ้น โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในปี 2015 ทำไมเขาถึง set timeline ไว้ ซึ่ง delay ไป เขามีวัตถุประสงค์ หนึ่งในวัตถุประสงค์คือ ถ้าคนพวกนี้กลับมาจะเป็นเสียงให้รัฐบาล เมียนมาร์พร้อมจะรับคนกลุ่มนี้ รัฐบาลเมียนมาร์มีสองทางเลือก (1) คนพวกนี้กลับมาแล้วเลือกรัฐบาลพม่า (2) คนพวกนี้กลับมาพร้อมกับชนกลุ่มน้อยแล้วร่วมกับรัฐบาลเมียนมาร์ สิ่งเหล่านี้เป็น pull factor

- พม่าปฏิรูปประเทศได้ 3 ปี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ผู้คนยิ้มแย้มแจ่มใส มีกำลังซื้อ มีช่องทางเศรษฐกิจดีขึ้น เป็นสัญญาณที่ดีสำหรับเมียนมาร์

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าผู้หนีภัยจะยอมเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางหรือไม่

ออท. พิษณุ : คนที่ไม่ยอมกลับไปเพราะชีวิตไม่ดีขึ้น แต่ในความเห็นผมว่ากลับ เนื่องจากสถานการณ์ดีขึ้น คุณนโยบายรัฐบาล trend โอกาสไม่เฉพาะชนกลุ่มน้อย นโยบายของรัฐบาลมีความชัดเจน ถ้าอยากได้เลือกตั้งต้องกลับมา ทำให้มีการพัฒนาในประเทศ มีการสร้างถนน ไฟฟ้า น้ำสะอาด สิ่งที่เราเห็นขณะนี้เกิดการพัฒนามาในเมียนมาร์ขนาดใหญ่ เกิดทุกหนแห่ง แต่อาจไม่ทั่วถึง ต้องใช้เวลา

เมียนมาร์ปลดล็อก เปิดเสรีสื่อ ICT โลกภายนอกรับรู้ข้อมูลภายในของเมียนมาร์ ทำให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน หากเกิดความวุ่นวายอาจจะมีการมีภูมิคุ้มกันระดับหนึ่ง

## 2. สัมภาษณ์นายสุรพงษ์ กองจันทึก ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ

เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2557 ณ ห้อง 708 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เวลา 12.30 น

ผู้สัมภาษณ์: เห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายปิดพื้นที่พักพิง?

นายสุรพงษ์: ดูว่านโยบายเป็นอย่างไร ถ้าปิดแล้ว ผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในสภาพที่ดีขึ้นก็เห็นด้วย ถ้าปิดแล้วแยลงก็ไม่เห็นด้วย ถ้าปิดแล้วได้สิทธิมากขึ้นก็เห็นด้วย มีสองแนวทางด้วยกัน ปิดแล้วไปประเทศที่สามหมดเลย สหรัฐฯ ฟินแลนด์ สวีเดน แนวทางที่สองคือปิดแล้วส่งกลับเมียนมาร์ ทั้งที่เมียนมาร์ยังไม่พร้อมถ้าเขาไม่ยอมไปก็ต้องไม่เข้มแข็งใจ โดยหลักถ้าปิดแม่หลักการดี ในทางปฏิบัติเหมือนถูกขังคุก มีอาหารนิดหน่อย ทำมาหากินไม่ได้ เดินทางไปหาญาติไม่ได้ ถูกจำกัดสิทธิในหลายเรื่อง

ผู้สัมภาษณ์: การปิดพื้นที่พักพิงจะกระทบสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร?

นายสุรพงษ์: ไทยยังไม่ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบแบบผู้ลี้ภัยทุกวันนี้ไม่ได้เป็นผู้ลี้ภัยแบบ UNHCR ก็ไม่สามารถ กำหนดสถานะผู้ลี้ภัยได้ ไม่เปิดโอกาสให้คนทั่วไปได้เข้าไปช่วยเหลือ เขาไม่ให้คนภายนอกเข้าไป เช่น กสม.จะเข้าไปเลี้ยงข้าว เขาไม่ให้คนภายนอกเข้าไป ทศนคติดต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบของเจ้าหน้าที่มองว่าเป็นใครก็ไม่รู้มาแย่งชิงทรัพยากรของเรา

- เรามีนโยบายไม่ชัดเจน ไม่รับ ไม่ดูแล จำเป็นจริง ๆ ก็ดูแลเหมือนไม่ใช่คน

- การปิด มี 3 รูปแบบ (1) ส่งไปประเทศที่สาม ผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งหมด มีสิทธิที่จะไป (2) เป็นประชาชนของประเทศที่เจริญแล้ว เขายินดีไป (3) ประเทศเมียนมาร์มีความพร้อม มีบ้าน มีอาชีพ ดูแล องค์การระหว่างประเทศส่งเสริม เขาสมัครใจ

- ไทยไม่พูด ไม่รับเป็นคนไทย ให้เป็นคนไทยซึ่งไทยไม่พูด ไม่ทำเรื่องนี้เป็นทางที่ทั่วโลกใช้กัน

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าเราควรเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้อย่างไร

นายสุรพงษ์: ขึ้นอยู่กับเราจะให้เขาไปทางไหน ถ้าเราเลือก ข้อ 3 สอนภาษาไทย สอนภาษาพม่า ฝึกอาชีพ ที่เหมาะกับเขา การไปทำงานที่บ้าน ที่ผ่านมาก็ฝึกอาชีพซ่อมมอเตอร์ไซด์ เขาเลือกไม่ได้ เขาไม่ได้ใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น เรื่องการเกษตร และส่งเสริมต่อเนื่อง อบรมที่องค์การระหว่างประเทศ ให้การสนับสนุน มีนโยบายให้เสนอ ผมเคยเสนอจุดแข็ง เช่น สอนนวด ไปประกอบอาชีพในประเทศที่สามได้ มีวิทยากร เขาเอากลับไปใช้ประกอบอาชีพได้

ผู้สัมภาษณ์: ในฐานะที่ทำงานในเรื่องนี้มองเห็นประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิอย่างไรบ้าง

นายสุรพงษ์: หลักการใหญ่ คือการไปโดยสมัครใจ เขาต้องมีชีวิตที่ดีขึ้น มีการรองรับจากรัฐ เช่นให้อยู่ที่ไหน ให้สัญชาติไทย ประเทศที่สามให้สถานะผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยชอบ กลับเมียนมาร์ เมียนมาร์ก็ต้องให้สัญชาติ อยู่ดินแดนไหนก็ต้องยอมรับว่าเป็นคนของเขา

ปัญหาใหญ่ไม่ได้อยู่ที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ไม่ว่าจะเตรียม แต่ต้องเตรียมพื้นที่ที่เขาจะอยู่ เตรียมเมียนมาร์ สถานที่รองรับ พื้นที่ทำกิน อาชีพ ดีกว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ ความมั่นคง การเจรจากลุ่มภายใน KNU NPA ให้สงบได้อย่างไร เราเคยพยายามทำโดยส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับเราทดลอง เราจัดที่ทำกิน ให้เขารู้ว่าเขาทำกินได้ มีผลผลิตได้ ถ้าทำไม่ได้ก็แจ้ง ทำได้ 10 ส่วน ทหารเมียนมาร์เอาไป 3 ส่วน KU เอาไป 3 ส่วน KNU เอาไปอีก KPA ไทยเอาอีก เนื่องจากพื้นที่ไม่มีความสงบ

ข้าวแทบไม่เป็นของเขา ไม่เหลือถึงเขา ถ้าเมียนมาร์ เอาไป 3 ส่วน ไทยเอาไป 3 ส่วน เขาก็ยังเหลือ คนทำปีเดียวก็เลิก

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าถ้าปิดพื้นที่พักพิงแล้วผู้หนีภัยจากการสู้รบจะกลับหมดหรือไม่?

นายสุรพงษ์: คนที่เกิดในค่ายยังรู้ภาษากะเหรี่ยง เนื่องจากอยู่ติดชายแดน คิดว่ากลับหมด กลับแล้วดีกว่าเดิม ความสงบ

ผู้สัมภาษณ์: การปิดพื้นที่พักพิงจะสามารถทำได้ทันทีหรือไม่?

นายสุรพงษ์: ในระยะสั้น ยังคงไม่สามารถทำได้ ที่ผ่านมาในช่วง 2 ปี พม่าทำดีเกินคาด สมัยก่อน 20 ปี จะดีขึ้น ดีเกินคาด มีเลือกตั้ง ปล่อยองซาน ให้มีบทบาท ขึ้นชื่อว่าก้าวหน้าขึ้น

- อองซานมาไทยมีผู้สื่อข่าวถามว่าเมียนมาร์จะพัฒนาทันไทยเมื่อไร นางอองซานโกรธ หันมามองหน้าผู้สื่อข่าว แล้วถามว่าคุณเห็นพม่าดีกว่าไทยตรงไหน เขาไม่มองไทย ในสายตาของเขา คนไทยไปตู่ถูกไม่ได้

ผู้สัมภาษณ์: ผู้หนีภัยควรเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้อย่างไร?

นายสุรพงษ์: เขาควรจะมีขั้นตอนนี้ทั้งหมด และรู้ว่าเมียนมาร์ปลอดภัย มีโอกาสดูพื้นที่ที่รองรับ มีส่วนล่วงหน้าก่อน ส่ง Pilot Project ไปก่อนแล้วกลับมาเล่าให้พี่น้องฟัง การกลับมาควรจะทำอย่างรวดเร็วกว่า 10,000 คน ต้องค่อยเป็นค่อยไป ของดีไม่ต้องกลัว เผลอ ๆ ไม่ต้องส่งกลับ ที่ผ่านมามีเมียนมาร์แย่มาก ถ้าพม่าดีเขาก็กลับเอง ถ้าเมียนมาร์พร้อมรับเดินข้ามกลับไปเอง ถ้าดีจริง พอตอนมาไม่ได้จัดให้เข้ามา เขาเข้ามาเอง

ผู้สัมภาษณ์: ควรจะมีแผนปฏิบัติการอย่างไร?

นายสุรพงษ์: ต้องคุยกับเมียนมาร์เป็นหลัก ไม่มีใครอยากอยู่ วิธีการคิดของเจ้าหน้าที่ให้อยู่อย่างยากลำบาก ถ้าให้อยู่อย่างสบายจะเป็นปัจจัยดึง วิธีคิดของเจ้าหน้าที่แย่มาก ๆ เดิมทีผู้หนีภัยจากการสู้รบที่แม่สอด เขาเดินมาทำงาน คนหนึ่งก็มาทำงานนอกค่าย มีอยู่จริง ไม่ได้มีการควบคุมแบบบังคับ เพราะไม่ใช่นักโทษ แต่เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ เราไม่ยอมให้ทำงานในพื้นที่พักพิงฯ อาหารที่ให้ น้อยมาก ไม่พอคนอยู่ เสื้อผ้า สายตาสั้น ทำแวน ไม่ได้ เงินไม่มีให้ เขาจำเป็นต้องมาทำงานเพื่อความอยู่ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เข้าใจพอสมควร ปล่อยไป ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้สัมภาษณ์: นโยบายปิดพื้นที่พักพิงมีความเป็นไปได้แค่ไหน?

นายสุรพงษ์: นโยบายปิดพื้นที่พักพิงฯ คาดว่าจะเป็นไปได้ ประเทศไทยมีนโยบายปิดพื้นที่พักพิงฯ ตั้งแต่เปิดพื้นที่พักพิงฯ ตลอดเวลา กลับได้ ที่ผ่านมายังปิดได้ เช่น มังถ้ำกระบอก เข็กน้อยจากอินโดจีน เรามีความคิดที่จะปิด

ผู้สัมภาษณ์: เราได้รับแรงกดดันจากภายนอกอย่างไรบ้าง?

นายสุรพงษ์: แรงกดดันจาก UN อเมริกา ยุโรป องค์การระหว่างประเทศไม่เร่งให้เราปิดพื้นที่พักพิงฯ เชื่อว่าเมียนมาร์ดูแลไม่ดี ยังไม่พร้อม ในทางตรงกันข้ามมีนโยบายให้ไทยดูให้ชั่วคราว ด้งเราไว้ด้วย

ผู้สัมภาษณ์: ขณะนี้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ จำนวนเท่าไร?

นายสุรพงษ์: มี 9 ค่าย 4 จังหวัด มีผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ประมาณ 130,000 คน ไม่เพิ่มไม่ลด คงที่ เราทำทะเบียนแค่นี้ มีประชากรแฝง เกิดใหม่ไม่แจ้งเกิด

ผู้สัมภาษณ์: รัฐบาลดูแลสนับสนุนงบประมาณด้านไหนบ้าง?

นายสุรพงษ์: เป็นข้ออ้างของเรา เรื่องความรู้ไม่ถูกต้อง มีทัศนคติผู้หนีภัยจากการสู้รบผิดว่าเป็นภาระของประเทศไทย ไม่จริง ประเทศไทยไม่ให้ความช่วยเหลือซ้ำให้กินสักมือไม่มี คนอื่นจะเอาเข้าไปให้ก็ห้าม สิ่งที่จ่ายคือเงินเดือนอ.ส. แค่นั้นเอง จ่ายน้อยมาก ไม่ได้จ่ายเลย มีความใจดำมหาศาลของประเทศไทย

ผู้สัมภาษณ์: ใครมี Power มากที่สุดใน 4 หน่วยงาน

นายสุรพงษ์: ขึ้นอยู่กับนายฯเป็นหลัก สมช. เป็นหลัก ทหารดูแลเรื่องชายแดน คนที่คุมครองผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วนกองทัพก็กันคนใหม่ไม่ให้เข้ามา ให้ความร่วมมือส่งกลับ เครื่องไม้ เครื่องมือ บางทีใช้กองทัพอุ้มกลับ เช่น พื้นที่พักพิงเช็กน้อย ปิดล้อม ไปตอนตีสี่ จับกลุ่มนี้ เข้าไปซาร์จ เป็นยุทธการเหมือนจัดการม็อบ ตอนส่งกลับ นายฯกับสมช. พุดผัด 2 เรื่อง ตอนมั่งเข้ามา เราดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง คำตอบดีแต่ไม่ทำตามกฎหมายเข้าเมือง เอาทหารมาอุ้ม นายฯสมัยนั้นต้องส่งกลับสิ้นปีก่อนคริสต์มาส ข้อเท็จจริงกฎหมายสัญชาติลาว คนลาวที่ไปอยู่ต่างประเทศก็เป็นคนลาว ซึ่งเหมือนไทย คนลาวกลับประเทศเมื่อไรตอนไหนก็ได้เหมือนทักษิณจะกลับเมื่อไรก็ได้

ผู้สัมภาษณ์: กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร

นายสุรพงษ์: ที่สำคัญการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ใช่บทบาทของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำเพียงลำพัง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกติการะหว่างประเทศหลายฉบับ เป็นภาพลักษณ์ของประเทศ กระทรวงการต่างประเทศต้องเข้ามาประสานกับประเทศอื่นๆ องค์การระหว่างประเทศ การส่งกลับต้องมีความสมัครใจ ปลอดภัย ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้รับความเป็นอยู่ที่ดีกว่าที่อยู่ในประเทศของเรา

### 3. สัมภาษณ์ ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตร สายสุนทร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2557 ณ อาคารสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

ผู้สัมภาษณ์: ขอทราบความคิดเห็นกรณีปิดพื้นที่พักพิงฯ

ดร. พันธุ์ทิพย์ฯ: พื้นที่พักพิงฯที่แม่หละดูเหมือนพื้นที่ปิด ในสภาพความเป็นจริงไม่มีการกีดกันคนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯมีหลายพวก ถ้าเป็นพวกกะเหรี่ยงที่รบกับทหารเมียนมาร์ต้องส่งไปประเทศที่สาม ถึงจะปลอดภัย ถ้าเป็นชาวบ้านกลับได้ คนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯต้องมี Database ต้องดูเป็นพวกๆ ถ้าปิดค่ายแล้ว คนสองกลุ่มนี้จะทำอะไร คนที่ไม่อยู่ใน Record ของ UN หรือมหาดไทย จะอยู่ใน Record ของ NGOs พุดว่าพื้นที่พักพิงฯพุดง่าย คนต่อต้านระดับนโยบาย ไม่มีจุดยืนชัด ๆ ให้จัดการตัวอย่าง แรงงานต่างด้าว มีปัญหา ความรู้ มาตรฐานระหว่างประเทศ หรือแรงงานกัมพูชาก็อยากไปแต่นายจ้างไม่อยากให้ไป ต้องการ fact ให้ชัดก่อน ต้องเปิดเจรจากับประเทศที่สามกับประเทศปลายทาง แต่ยังไม่ได้ทำ ยุคนี้ไม่เหมือนยุคปี 30 การปิดพื้นที่พักพิงฯทำไม่ได้ ถ้าทำต้องโดนบอยคอต

ผู้สัมภาษณ์: เราจะจัดการคนในพื้นที่พักพิงฯ อย่างไร

ดร. พันธุ์ทิพย์ฯ: ต้องรับรองการเกิด มีสิทธิทางการศึกษา ในเรื่องการดำรงชีวิตเมื่ออยู่ในไทย ถ้าส่งไปประเทศที่สามไม่ตอบใจไทย คนที่เคยเข้ามาตั้งแต่แรกตอนนี้แก่แล้ว ถ้าส่งไปประเทศที่สามก็เป็นภาระ ทำไม่ไม่สอนอาชีพ ขาด Unskill Labour ทุกคนรอให้ปัญหาคลี่คลายลงเอง ต้อง



เจรจาประเทศต้นทาง ส่วนคนที่เกิดใหม่ไม่ได้รับแจ้งเกิด ต้องจัดการ Solution ก่อนจึงจะปิดพื้นที่ พักพิง รัฐบาลทหาร (ในขณะนี้) ควรจัดการให้มากขึ้น ตอนนี้ถูกตัดความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

การปิดคือการเอาคนออกจากพื้นที่พักพิงฯ จะเอาคนไปไว้ที่ไหน เป็นปัญหาคน กลับไปไม่มี ที่ไรที่นา บางคนอยู่สองที่ เช่น ที่แม่สอด รัฐเองก็ปิดบังข้อมูลด้วย ไม่มีข้อมูลอะไรออกมา ข้าราชการประจำก็ไม่มีอะไร ไม่น่าจะไปรอด

- คนในพื้นที่พักพิงบางคนต่อต้านรัฐบาลเมียนมาร์ หลายปีผ่านไปอาจเจรจาได้ เวลาจัดการคนแบบไม่คิดอะไรเลยจะลำบาก การจัดการแบบอำนาจนิยมจะไร้ผล

- การบริโภคข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลชุดความจริงเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าปิดพื้นที่พักพิงในเชิง Official องค์กรต่าง ๆ ที่มาดูแลตรงนี้ออนตัวไปแล้ว NGOs จะอดตายย้ายไปพม่า

- ที่พื้นที่พักพิงก็มีธุรกิจ มีคนที่ไม่อยากกลับ ถ้าย้อนหลังไป มีบัตรผู้พลัดถิ่น มีสัญชาติเมียนมาร์ กลายเป็น Investor เช่น คนจีนที่แม่สอด พูดได้สองภาษา คนสองแผ่นดินดีมาก เขาทำอะไรได้เยอะมาก

- คนสายความมั่นคงต้องทำกฎหมายเตรียมไว้ แรงงานชายแดน ม 14/2551 จะแทนที่ก่อให้เกิดพื้นที่เศรษฐกิจ แทนที่พื้นที่พักพิงฯ เปลี่ยนจากผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นแรงงาน

- ประเทศไทยดูปัญหาฉาบฉวย ถ้าดูประวัติศาสตร์ ณ วันนี้ เมียนมาร์เปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือ ทหารเมียนมาร์ส่งลูกหลานมาเรียนที่ไทย ทหารยุคใหม่ที่ขึ้นมา ปล่อยองซาน สมัยก่อนสัมภาษณ์ยาก เดี่ยวนี้เรียกนักข่าวไปฟัง การข่าวเป็นเรื่องสำคัญ แม้แต่สายการทูต ข้าราชการยุคเก่านั่งอยู่แต่ในสถานทูตอ่านรายงาน แต่ข้าราชการยุคใหม่เดินตะลอน ๆ ไปหาข่าว ข้อมูลเท่ากันแต่วิธีคิดต่างกัน สงครามแย่งประชาชน ตอนนี้แรงงานไทยขาด ตัวอย่างแรงงานก่อสร้าง ผสมปูน ไทยเป็นเตี้ย อุ่มค่อม ผู้หนีภัยเป็นภาระของประเทศไทย อยู่ที่วิธีคิด คิดแบบไทย ๆ ว่าปัญหาจะแก้ไขเอง คลี่คลายเอง คนในค่ายมีถึง 1 ใน 3 ที่ไม่อยากไปประเทศที่สาม ถ้าเราสร้างศักยภาพให้เขา เขาจะอยู่ได้ ทำให้พื้นที่ในค่ายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ

การแสดงความคิดเห็นจากเวทีสัมมนา

หัวข้อ “ไทย ที่พักพิง ผู้อพยพหนีภัยสงคราม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย”

จัดโดย คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557

ณ โรงแรมเซนจูรี่ พาร์ค

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดเวทีสัมมนาหัวข้อ “ไทย ที่พักพิง ผู้อพยพหนีภัยสงคราม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” ณ โรงแรมเซนจูรี่ พาร์ค ผู้เข้าร่วมสัมมนา ประกอบด้วย ผู้แทนจากสภานายความ ผู้แทนจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนจาก UNHCR ภาคประชาชน องค์กรเอกชน และนักวิชาการ โดยมีการแสดงความคิดเห็นจากเวทีสัมมนา ดังนี้

นายสุรพงษ์ กองจันทึก ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ: การสร้างกลไกการคุ้มครอง มี 3 ประเด็นหลัก 6 ประเด็นย่อย (1) กลไกการคุ้มครองที่ผ่านมาของไทยให้การดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจากการสู้รบ

ตลอดเวลา ในช่วงแรกเราให้เขามากมกลืนกับสังคมไทย ในสมัยอยุธยาที่มาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ให้บ้าน เอาเขามาใช้งานตามความถนัด เช่นปั้นหม้อเป็นก็ให้ปั้นหม้อ ยิงปืนเป็นให้ไปยิงปืน ต่อมามีคนเพิ่มขึ้นมีการจำกัดเขตแดน ในยุคก่อนดูแล 3 ทาง (1) ส่งไปประเทศที่สาม (2) ส่งกลับประเทศต้นทาง (3) ให้เป็นพลเมืองไทย ลูกหลานเกิดในไทยให้สัญชาติไทย มี 6 หน่วยงานหลัก ดูแลเชิงนโยบาย ได้แก่ สมช. มียุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งระบบ วางโครงสร้าง

การจัดการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษา สมัยก่อนใช้จุฬาฯ ปัจจุบันใช้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดูกระบวนการจัดการในบางประเด็นทำอย่างไร ประสานงานกับประเทศต้นทางด้านการค้าและการลงทุนโดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ประสาน ดูกลไกวิธีคิดของ UN ว่าโลกมองในเรื่องนี้อย่างไร มอบให้ UNHCR เข้ามาดูแล องค์กรระหว่างประเทศ ก็เป็นกลไกช่วยเหลือด้านการแพทย์ การสาธารณสุข ให้รวมกลุ่มเป็นคณะกรรมการ ให้คุณคริสตินจาก IRC มาร่วมทำงาน ให้ผู้ลี้ภัยดูแลตนเอง ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่นคลินิกของหมอชินเธีย (คลินิกที่แม่ตาว)

ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีก่อน ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป มี 6 ประเด็นย่อย (1) ความรู้เรื่องกฎหมายเปลี่ยนไป เรื่องสิทธิมนุษยชนเปลี่ยนไป มีหลักคิดใหม่ ๆ มีการคมนาคมสื่อสารรวดเร็วขึ้น เช่นกรณีมีเหตุเกิดขึ้น มีการโทรศัพท์ โลกแคบลง เราติดต่อกันมากขึ้น (2) เกิดประชาคมโลก เกิดประชาคมอาเซียน เป็นคนกลุ่มเดียวกัน พวกเดียวกัน ไม่แบ่งแยกว่าเป็นคนต่างชาติ จะไร้พรมแดน (3) นโยบายของรัฐบาลทั้งคุณอภิสิทธิ์และคุณยิ่งลักษณ์ เสนอรัฐสภาเหมือนกัน รัฐบาลจะทำในเรื่องความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนได้สมดุลกันเป็นหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการในเรื่องของความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนต้องสมดุลกัน รัฐจะพยายามให้สมดุลเป็นความเชื่อของรัฐ ดูสหรัฐฯ อันดับหนึ่งคือความมั่นคง สิทธิมนุษยชนก็ดีด้วย ดูเมียนมาร์ ความมั่นคงแย่ สิทธิมนุษยชนก็แย่ไปด้วย ยุโรปออสเตรเลีย ความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนเป็นเนื้อเดียวกัน ต้องเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ (4) สถานการณ์ผู้อพยพไม่เหมือนสมัยก่อน ผู้อพยพมีหลายรูปแบบ เช่น โรฮิงญา เกาหลีเหนือ ปากีสถาน มังลาว ซีเรีย ปาเลสไตน์ อยูร์ก ขณะนี้มีอินโดนีเซียซึ่งเป็นข้อมูลใหม่ เราต้องปรับตัว คนที่มาไม่ได้หนีระเบิด แต่มีกระบวนการพามา มีทั้งคนในไทย ชาวโรฮิงญา มีเรือจากไทยไปรับจากระนอง มีเจ้าของเรือ 5 รายถูกจับในประเทศไทย ประเทศไทยยังไม่มีความรู้ มีการค้ามนุษย์ (5) มีคนอยู่นอกพื้นที่พักพิงอยู่เลยเวลา วิชามหดอายุ มาในรูปนักท่องเที่ยว ต่อมากลายเป็นแรงงาน (6) คสช. เข้ามาดูแลบ้านเมือง ประกาศชัดว่าจะสร้างความปรองดอง จะปรองดองกับเขาอย่างไร จัดระเบียบเขาอย่างไร กรณีรถตู้ชนแรงงานข้ามชาติ จากสถานการณ์ทั้งหมด

กลไกการคุ้มครองในปัจจุบัน คสช. ต้องจัดระบบแรงงานข้ามชาติ ข้อเสนอไม่ใช่เอาไปจัดระเบียบ การทำงานที่ไม่ระมัดระวังพอจะเกิดผลอย่างไร เพื่อจัดการผู้อพยพให้ราบรื่น มุมมองต้องกว้างขึ้น (1) สมช. ต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดกลไกเพราะเป็นหน้าที่ มียุทธศาสตร์แต่ยังไม่มีระเบียบออก ให้หน่วยงานประสานต้องทำหน้าที่ (2) มหาตไทย เป็นกลไกปฏิบัติดูแลทุกขั้ว ต้องดูแลจัดที่อยู่ให้คนเหล่านี้ คนเหล่านี้ไม่ใช่ผู้หลบหนีเข้าเมือง ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมือง ไม่อยู่ภายใต้การดูแลของ ต.ม. ปล่อยให้มหาตไทยดูแลจัดการ คนเหล่านี้ไม่มีเจตนา (3) พม. ต้องดูแลเด็กผู้หญิง กลุ่มเปราะบาง ดูแลโดยเฉพาะ (4) กระทรวงแรงงานต้องให้เขาทำงาน การทำงานคือการเลี้ยงชีพชอบ ไม่ใช่มีนายจ้าง ลูกจ้าง (5) UNHCR มีหน้าที่ให้สถานะผู้ลี้ภัย ต้องมาดูแล สามารถตรวจสอบได้ โดยรัฐเรายอมรับ (6) องค์กร NGOs ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศต้องเข้ามาช่วยเหลือ เรา

มีวัด พร้อมทั้งจะจัดการดูแลคนเหล่านี้ เพราะคนเหล่านี้ไม่ใช่คนที่ทำผิดกฎหมาย เขาหนีภัยความตายมา ถ้าทุกคนมาช่วย ปัญหาคือเราไม่ได้ให้คนเหล่านี้เข้ามาทำงานอย่างเต็มที่ ถูกกันโดยอ้างปัญหาความมั่นคง แม้ไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1954 แต่เราก็ได้ปฏิบัติตามมีเพียง 2 ข้อ ที่เราทำไม่ได้ แต่ส่วนใหญ่ทำได้และดูแลพอสมควร การทำต้องค่อย ๆ ทำ (ปิดพื้นที่พักพิงฯ) ไม่ประกาศตื่นตูม ฟังเสียงทุกฝ่าย ไม่เร่งรัด ถ้าให้กลับประเทศต้นทาง ถ้าประกาศเป็นนโยบายจะวุ่นวาย

นายพรชาติ บุณนาค รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ: สมช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์มานาน การเคารพศักดิ์ศรี คิดก่อนองค์กรอื่นมานาน หลังสงครามอินโดจีน เรามีผู้อพยพหลายแสนคนที่ทะลักหนีภัยสงคราม เราร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ UNHCR ได้ให้ความช่วยเหลือผู้มีทุกข์ ผู้หนีภัยที่ถึงแก่ชีวิต สมัยก่อนมีแคมป์เป็นจุดเริ่มต้นของการทำกิจกรรม ประเทศไทยมีแนวคิดเรื่องความเอื้ออาทรต่อผู้มีทุกข์ เรามีมานาน เป็นจุดแข็งของสังคมไทย ผู้หนีภัยหนีร้อนมาพึ่งเย็น สิ่งเหล่านี้อยู่ในจิตวิญญาณของคนไทยในแผ่นดิน เราพัฒนาช่วยเหลือคนเหล่านี้ ตอนสงครามอินโดจีน เขาได้รับสถานะผู้อพยพ ต่อจากนั้น เราก็ดำเนินการเรื่องนี้มาตลอด ผู้หนีภัยจากการสู้รบเราให้สถานะ displace person ในพื้นที่ 9 แห่งใน 4 จังหวัด วิธีการคิดของรัฐบาลไทยไม่ว่ายุคไหน มีข้อเท็จจริงทางยุทธศาสตร์ 2 ประการ ประการที่หนึ่ง มนุษย์ต้องการให้ทุกคนในครอบครัวอยู่ดีกินดีและมีความปลอดภัย เดิมคนคิดว่า สมช. เป็นหน่วยงาน CIA สมช. ทำงานด้วยความคิด ผมเป็นคน 6 ตุลาฯ มีเจ้านายที่สอนงานสองท่าน รองเลขา จิราภรณ์ บุณนาค รองเลขา พิชัย รัตนพล เป็นผู้สอนงาน สอนการสร้างความมั่นคงที่แท้จริง คือการสร้างให้เพื่อนมนุษย์มีความมั่นคงอย่างยั่งยืน เราเสนอแนะทุก ๆ รัฐบาล และชี้แนวทางให้ทุกหน่วยงานที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศต้องพิสูจน์ทราบ ประสานกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความสำคัญ ความผูกพันทั้งสองฝั่ง ไม่ได้แบ่งแยกเรื่องเส้นเขตแดน อาจมีความขัดแย้งในระดับพื้นที่บ้าง แต่ไม่ขัดแย้งในวัฒนธรรม จะรบก็รบอย่างจำกัดแต่ไม่คิดจะเข่นฆ่า เพราะเป็นเพื่อนมนุษย์

เมื่อสองวันก่อนมีพิธีปิดโครงการไพล่ลิงของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สิ่งที่เราได้ไม่ใช่เฉพาะข้อมูลประชากร ได้เห็นปัจจัยบวกและปัจจัยลบ เห็นเด็ก เยาวชน วัยรุ่นชาวกะเหรี่ยง ได้รับการฝึกฝน การพัฒนาวิธีคิดอย่างน่าทึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าคนเหล่านี้ไม่ได้รับโอกาสเท่าเทียมกันทุกคน มีศักยภาพถ้าระบบดูแลช่วยเหลือมีประสิทธิภาพก็จะเป็นประโยชน์ อีกประการหนึ่ง การปฏิบัติของ สมช. และหน่วยราชการรู้สึกไม่ต่างกันแต่มีหน้าที่ต้องมองภาพรวมและภาพแยกส่วนเพื่อสร้างความสมดุลย์ ประการสำคัญในเรื่องความมั่นคงของชาติโดยส่วนรวมให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนของมนุษย์ ทำให้การทำงานเป็นเรื่องละเอียดอ่อน คนที่ด้อยโอกาสทำอะไรให้เขาได้รับโอกาสให้เป็นประโยชน์ต่อตัวเขา บ้านเกิดเมืองนอนของเขาโดยไม่กระทบต่อความมั่นคง เป็นเรื่องไม่ง่าย

แนวโน้มในปัจจุบัน กระแสการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี การเคารพสิทธิมนุษยชน การเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม ผมเคยทำงานชายแดน ทำกับ ศอบต. ได้เรียนรู้ เราต้องพยายามปกป้อง เรื่องการค้ามนุษย์ อาชญากรรมที่ร้ายแรงต่อจิตใจ การฆ่ามนุษย์ การกดขี่มนุษย์ลงเป็นทาส ยาเสพติด สมช. ดูแลให้ดำเนินการอย่างเฉียบขาด แต่ไม่ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์

กระแสทุนนิยมและบริโภคนิยมไม่ง่ายที่จะทวนกระแส เรามีหน้าที่ร่วมกัน เป็นภารกิจร่วมกัน มีหน้าที่ตามองค์กรของเรา ปกป้องคนที่ป้องกันตนเองไม่ได้ คนที่ร้องเพราะความเจ็บปวด คนที่ไม่มีโอกาสจะร้อง ทุกภาคส่วน NGOs ประสานความร่วมมือ สิ่งที่กำลังพยายามดำเนินการ พยายามให้

พม่าเข้าใจในฐานะเพื่อนบ้านอาเซียน ในฐานะสมาชิก UN เขามียุทธศาสตร์ Strategic Assessment เขาคิดปัจจัยภายนอก ต้องพิสูจน์ทราบให้ได้ว่า มีความพร้อมของพม่า เขาบอกพร้อมแต่เราต้องดูให้ชัดเจน (1) ในการเตรียมความพร้อมจะอย่างไร แต่ละกรณีไม่เหมือนกัน เช่น มังลาว เขาจะปลอดภัย มีพื้นที่รองรับ เขาตั้งเป็นนิคม ส่วนใหญ่ไปอยู่กับญาติ คนรุ่นใหม่ของลาวเห็นว่าคนเหล่านี้ไม่ใช่ศัตรู แต่เป็นพลังในการพัฒนา

เมียนมาร์ก้าวหน้าในเรื่องความเปลี่ยนแปลง ทำอย่างไรจะให้การเตรียมพร้อมเป็นจริงสัมผัสได้และพิสูจน์ทราบได้ว่า (1) มีสถานที่พักพิง (2) การเก็บกู้ระเบิด การพัฒนาข้ามพรมแดน ในหลวงทรงมีสายพระเนตรยาวไกล มีความร่วมมือ คำนึงถึงวิถีชีวิต สร้างพื้นที่รองรับให้เขาอยู่ได้ อยู่ดีมีสุขปลอดภัย (3) การดำเนินการเร่งรัดไม่ได้ ต้องดูTime Line เราต้องการพิสูจน์ทราบเชิงประจักษ์ กลับแล้วปลอดภัย เขามีกิน มีใช้ รักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สมช. ฟัง ก.ต. มหาดไทย UNHCR ร่วมมือไทย พม่า UNHCR เป็น Global Agenda โลกต้องเข้ามารับผิดชอบด้วยอย่างไร ต้องดูเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคง สมช. มีคนน้อย ต้องร่วมมือกับเอกชน ภาคประชาสังคม เหล่านี้มีชะตากรรมร่วมกับเรา เพื่อสิทธิในเกียรติของความเป็นมนุษย์

ผอ. อภิรักษ์ สุคนธาภิรมย์ บุญยรัตนสุนทร: ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ การกำหนดทิศทางนโยบายยุทธศาสตร์พื้นฐานไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ถ้ากลับไปประเทศต้นกำเนิด ประเทศต้นกำเนิดพร้อมใหม่ เป็นความร่วมมือระดับทวิภาคี เมื่อไรเขาพร้อม ได้มีการกล่าวถึงแล้ว ความรู้สึกไม่ต่างกับ สมช. เราต้องคำนึงถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความรู้สึกไม่ต่าง จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์อย่างไร แต่เรามีหน้าที่ จะทำอย่างไรภายใต้ระเบียบ กฎหมาย ทั้งส่วนที่เหนือจากBilateral หลักพันธกรณีระหว่างประเทศ เราตระหนักถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ เรายังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1954 ต้องยอมรับว่ายังไม่มีการกำหนดนิยาม ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง เป็นภารกิจร่วมกันทุกภาคส่วน เรามีนโยบายชัดเจนในเรื่องสิทธิมนุษยชน ในทางปฏิบัติ เราได้ช่วยเหลือบุคคลต่างด้าวมาตลอดบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม เป็นInternational Norms นอกจากนั้น เรามีพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญา 7 ฉบับที่เราลงนามไปแล้ว นอกเหนือจาก UN Declaration ซึ่งเป็นตัวแม่ เราเข้าเป็นภาคี ICCPR การเคารพหลักการ เป็นปัจจัย ช่วยคิดในการจัดการปัญหา สิทธิในการมีชีวิต ไม่ถูกทรมาน เราเป็นภาคี ICESCR มีหลักคือไม่เลือกปฏิบัติ CRC ประกันสิทธิเด็กทุกคนในทางปฏิบัติ ต้องหาวิธีการว่าจะดำเนินการอย่างไร CEDAW มุ่งเรื่องสตรี ต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ ICERD เรื่องของเชื้อชาติ รับรองสิทธิในการเดินทางตามกรอบของกฎหมาย อนุสัญญา CAT มาตรา 3 ระบุชัดเจนเรื่อง Non-refoulment รัฐภาคีจะไม่ส่งผู้ที่หนีร้อนมาพึ่งเย็นมาเผชิญกับอันตราย ถ้าเราเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับก็ไม่มีประเด็นการละเมิดสิทธิ หลักการไม่ผลักดันกลับเป็นทั้งจารีตประเพณี นอกจากนี้ต้องดูกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะยกเลิกไปแล้ว แต่ คสช. ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน องค์กรอิสระที่ทำงานในเรื่องนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป กฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรยังคงสภาพอยู่ ก็ทำหน้าที่ต่อไปไม่กระทบ ต้องเดินหน้าอย่างแข็งขัน ปรับให้กับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ต้องคำนึงด้วยว่า เจตนารมณ์ คสช. เป็นอย่างไร คำสั่ง ประกาศในเรื่องนี้ เป็นหน้าที่ของส่วนราชการประจำที่จะเสนอแนะinput ให้ คสช. ทราบว่ามี

พันธกรณีมีความละเอียดอ่อนอย่างไร กระทรวงการต่างประเทศทำอยู่แล้ว ทั้งชี้แจงไปสู่ข้างนอก และสะท้อนความกังวลให้ คสช. ได้รับทราบ มีการสื่อสารสองทาง

กฎหมาย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลบุคคลเข้าเมือง เราจะต้องมาช่วยกันดู การผ่อนปรนเชิงนโยบายต่อคนต่างด้าว เช่น การค้ามนุษย์ ไทยต้องไปช่วยจะปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมโลกอย่างไร ต้องใช้หลักคิดหลาย ๆ อย่าง ภาคประชาสังคมจะช่วยภาครัฐอย่างไร กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายใน พันธกรณี การส่งต่อ ส่งกลับ การส่งไปประเทศที่สาม ต้องคำนึงถึงความพร้อมของประเทศปลายทางอย่างไร สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่มคนเหล่านั้น เราจะต้องเคารพหลักการ Non-refoulement ไม่ทำร้าย จะหาวิธีการที่ดีที่สุดซึ่งเป็นกรอบกว้าง ๆ บนพื้นฐานการเคารพสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น สิทธิมนุษยชนอยู่ในกระแสโลกที่ไม่อาจมองข้าม

แพทย์หญิง ชินเทีย หม่อง แม่ดาวคลินิก: ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากฝ่ายไทย การดำเนินการที่ผ่านมาได้พยายามให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัย โดยเฉพาะปัญหาสุขภาพ ทำงานร่วมกับฝ่ายไทย มีศูนย์ให้บริการด้านการแพทย์ การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ของผู้หนีภัยเป็นเรื่องลำบาก ผู้หนีภัยส่วนหนึ่งเป็นไข้มาเลเรีย ขณะนี้สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาร์เปลี่ยนแปลงไป ผู้หนีภัยต้องการกลับไปประเทศต้นทาง มีการเจรจากันทางการเมือง มีกระบวนการสร้างสันติภาพ การเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ อยู่ระหว่างการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ยังมีบางรัฐที่ยังมีการต่อสู้กันอยู่ ประเด็นสำคัญคือความไว้วางใจฝ่ายรัฐบาลและต้องการการสนับสนุนจากฝ่ายไทย ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของเมียนมาร์ร่วมมือกันทำงานช่วยเหลือเด็ก ช่วยเหลือในเรื่องสันติภาพอย่างยั่งยืน

ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร: ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา: ขอพูดบนพื้นฐานของประสบการณ์ที่เข้ามาทำงานโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยในการเสนอทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพมชวคราว การปิดพื้นที่พักพิงและการส่งกลับ ต้องใช้การมีส่วนร่วมของผู้หนีภัย ทางเลือกเชิงนโยบาย เพิ่งเริ่มดำเนินการตามโครงการได้ 5-6 เดือน มี 3 ประเด็นที่จะศึกษา (1) สถานการณ์ในค่าย (2) สิทธิของผู้ลี้ภัย (3) ความต้องการในการเตรียมความพร้อมเพื่อการส่งกลับของผู้หนีภัยและครอบครัว สิทธิของคนเหล่านี้ถูกกำหนดมาจากนโยบาย พอคิดว่าคนเหล่านี้เป็นผู้หนีภัยไม่ใช่ผู้ลี้ภัย ติดต่อดระดับอำเภอแต่เขาไม่อนุญาตให้เข้าไปในพื้นที่ โดยให้เหตุผลว่าเป็นพื้นที่ความมั่นคงแห่งชาติ จะทำการศึกษาวิจัย 5 ค่าย สภาพข้อเท็จจริง ค่ายกับชุมชนอยู่ห่างไกลกัน ถนนหนทางเข้าไปยากลำบาก ด้านแรกเจอ อ.ส. ถามเราว่ามาทำไม มากับใคร ไม่เข้าใจว่าคนเหล่านี้จะเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติได้อย่างไร สัญญาณโทรศัพท์ วิทยุทีวีก็ไม่มี ยุคนี้เป็น Globalization ผู้คนถูกลิตรอนสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เขาคิดอย่างไร ในค่ายมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เช่น คณะนี้ ไทใหญ่ เขาอยากเรียนรู้ภาษา การศึกษาเทียบวุฒิไม่ได้ ต้องดูในเรื่องสิทธิในการใช้ศักยภาพของตนเอง คนนอกค่ายมองว่าคนในค่ายอยู่ดีกินดี คนเหล่านี้ถูกลิตรอนสิทธิในการใช้ศักยภาพ เด็กในค่ายขาดคุณภาพ เราพบว่าเด็กเหล่านี้มีศักยภาพ แต่ไม่ได้รับการพัฒนา ประเด็นที่สอง คนเหล่านี้เป็นผู้หนีภัย ไม่ได้รอความช่วยเหลือ เมื่อเขาออกไปนอกค่าย เมื่อถูกจับได้กลายเป็นผู้ลี้ภัยเข้าเมือง สถานะเปลี่ยนไป

มนุษยภัยมาอยู่รอดโดยการเรียนรู้ สถานการณ์ส่งกลับ คนในค่ายกังวลอย่างมาก ชาวจากสื่อรายงานว่า เมียนมาร์เป็นประชาธิปไตย จะส่งเสริมเศรษฐกิจ ผู้คนในค่ายสับสนมากกว่า เขาจะถูกส่งกลับเมื่อไร กระบวนการเตรียมตัวอย่างไร เชื่อมโยงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ในค่ายมีคนหลากหลาย ถ้าจะส่งกลับต้องคำนึงถึงช่วงวัย เด็กที่เกิดในค่าย ไม่รู้ว่าประเทศต้นทางมีสภาพความเป็นอยู่อย่างไร ความคิดคำนึงถึงบ้านไม่มี เด็กบางคนเข้ามาอยู่ในค่ายตอนอายุ 3-4 ปี ตอนนี้อายุ 20 ปี แล้ว เขาอยากเรียนหนังสือต่อ ภาษาพม่าก็ไม่ได้ ภาษาอังกฤษก็ไม่ได้ คนที่เกิดที่นี่จะคิดเกี่ยวกับประเทศต้นทางอย่างไร มีคนวัยหนึ่งอยากกลับ กลับไปแล้วที่ดินของตนเองยังอยู่หรือไม่ คนที่อยู่ในค่ายบางคนหนีภัยเพราะถูกข่มขู่ บางคนมีปัญหาความขัดแย้ง ปลูกข้าว ปลูกผลผลิตต้องส่งส่วยให้ทหารพม่าเลยหนีมา มีคนหลากหลาย คนพิการจะได้อย่างไร เวลาส่งกลับ การเตรียมคนเหล่านี้ ปัญหาทางการเมืองและสันติภาพ

นายพรชาติ บุณนาค: สภาความมั่นคงแห่งชาติ คิดว่ามั่นคง ปลอดภัย ยั่งยืน มั่นใจใหม่ ระเบิดเคลียร์หรือยัง ต้องมีที่ดิน ให้เขามีชีวิตอยู่ได้ ให้การศึกษา ระบบสาธารณสุขที่สำคัญอยู่อย่างยั่งยืน Peace Process เริ่มมีการเจรจา ผลเป็นอย่างไร ยังไม่ทราบ ในพื้นที่พักพิงฯ มีมุสลิม เมียนมาร์มีแนวคิดลัทธิชาตินิยม มีความแตกต่างทางศาสนา คนจะปลอดภัยและอยู่อย่างยั่งยืนอย่างไร ต้องคำนึงถึงเรื่องนี้ เขาจะมีทางเลือกอื่นไหม คนที่ไม่เคยสัมพันธ์กับแผ่นดินแม่ เราจะมีวิธีการอย่างไร

ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร: ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มีข้อเสนอ ดังนี้ (1) ควรมีการทบทวน พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในเมื่อประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี เอาบางส่วนมาใช้ ประยุกต์ใช้เพื่อคืนสิทธิให้เขาสักนิด (2) การมีส่วนร่วมไม่ใช่เมียนมาร์-ไทย ต้องตั้งคณะกรรมการมี KRC มีตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ มีนักมนุษยวิทยา องค์กรพัฒนาเอกชน (3) ได้ยินมาว่า รับฟังมาว่า เขาคิดเห็นอย่างไร ปรากฏว่าคนในค่ายไปรับฟัง แต่ไม่มีโอกาสพูด ทำไม่ไม่让他เป็นคนเลือกให้เขาเป็นคนพูด การเตรียมความพร้อม คืนสิทธิ การมีส่วนร่วม การตั้งคณะกรรมการ

Ms. Cristine Petrie: รองประธาน Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand (CCSDPT): ประเทศไทยมีประวัติอันยาวนานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย มีการสร้างค่ายเมื่อปี 1990 มีคนสองรุ่น IRC ดูแลให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา มีน้ำสะอาด ให้ความปลอดภัย มีโครงการฝึกอาชีพ เขาอยากมีรายได้ ควรมีการเตรียมการสำหรับอนาคต มีความกังวลของผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงฯ จะเกิดอะไรกับเด็ก และพวกเขาเลือกที่จำกัดมีความกังวลเกี่ยวกับอนาคต การได้รับการยอมรับจากเมียนมาร์ เขาไม่ได้อยู่ในค่ายไปจนตาย มีกว่า 20 องค์กรที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทำงานร่วมกับหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ ต้องคำนึงปัญหาพวกนี้อย่างจริงจัง ต้องมีการประสานกับ UNHCR ประเด็นสำคัญคือ ผู้หญิง เด็ก คนชรา คนที่อ่อนแอ คนพิการ เจ้าหน้าที่ควรตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ เขาต้องการตัดสินใจอนาคตของพวกเขาเอง ต้องลดความเครียด

Ms. Maria Cornna Miguel-Quicho: เจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายคุ้มครอง UNHCR : ต้องสร้างกลไกป้องกัน ความมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องสามารถคาดการณ์ได้ ต้องสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน มีระบบที่มีประสิทธิภาพ รู้ว่าพวกเขาเป็นใคร อยู่ที่ไหน เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน มีการให้สัตยาบัน มีกฎหมายรองรับ คนเหล่านี้ควรได้รับการยกเว้นให้เดินทางได้โดยเสรี

เนื่องจากพวกเขาไม่มีทางเลือก เขาต้องการบ้านที่เขาเคยอยู่เดิม ควรหาทางออก มีแนวปฏิบัติที่ดีว่า จะดำเนินการเมื่อไร อย่างไร

ในช่วงท้าย มีข้อสังเกต เรื่องการส่งกลับ กรณีม้งลาว ได้มีการทำงานอย่างใกล้ชิด กระทรวง การต่างประเทศจะ approve ว่ากลับไปแล้วจะปลอดภัยหรือไม่ การส่งกลับต้องมีข้อมูลยืนยัน ผู้ ส่งกลับต้องสมัครใจ หากไม่มีการ verify กลับไปแล้วอาจกลับเข้ามาใหม่ ประเทศต้นทางยังไม่มี สัญญาณ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ซักถามว่ามีหลักประกันอะไรให้เรามั่นใจว่ากระบวนการขั้นตอนการ ตัดสินใจส่งกลับได้รับการคุ้มครอง

นายพรชาติ บุณนาค: รองเลขาธิการ สมช. ได้ตอบข้อซักถามว่าเป็นปัญหาที่ทับซ้อนกันเป็น Layer มองภาพรวม กฎหมายภายใน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายระหว่างประเทศ จะมองภาพรวม อย่างไร มองในทางยุทธศาสตร์ มองแยกส่วน ความเชื่อมั่นเราจะดำเนินการได้อย่างไร หลักการคือ เราต้องการความมั่นใจของชะตากรรมของคนเหล่านี้ เป็น Common Destiny เป็นปัญหาภูมิภาค เป็นปัญหาโลก มีข่าวปิดพื้นที่พักพิงฯ อย่างเพิ่งเชื่อ panic ไม่ว่าใครจะตัดสินอย่างไร แนวนโยบาย ชัดเจน ที่มาร่วมกันดู ได้ตระหนักดีที่สุด มีความมั่นใจ สร้าง Confident Building Measure มั่นใจใน ความปลอดภัย กรณีลาว เจ้าหน้าที่ สมช. ไปคุยกับรัฐบาลหลายปี คนรุ่นใหม่ เรากำลังพิสูจน์ทราบ พุดคุยในทุกระดับ (1) เราอยู่ในสายตาของโลก ทำอย่างไรให้การดำเนินการได้รับ trust และ confident จากตัวบุคคลเหล่านี้ รัฐบาลไทย รัฐบาลเมียนมาร์ เพื่อนบ้าน ทั่วโลก ไม่ใช่ UN alone (2) Safe Return (3) Well Being (4) Way of Life ที่ เป็นเพื่อนมนุษย์ ให้สามารถกลับไปประเทศ บ้านเกิดเมืองนอน (5) ต้องร่วมมือกับพม่า กระทรวงการต่างประเทศต้องทำงานหนัก ประเมินในเรื่อง นี้ เป็นภาระอย่างมาก ต้องใส่ใจในการทำงาน องค์การระหว่างประเทศ ต้องใช้ทรัพยากรและความ ปลอดภัยของตัวเอง

ขณะนี้ โดยนโยบาย เราต้องให้โอกาสกลับไปบ้านเกิดเมืองนอนของตน เมื่อไร ต้อง สมเหตุสมผล ต่อเพื่อนบ้าน ต่อโลก ต้องใช้เวลา ข้ามขั้นตอนไม่ได้ เป็นกระบวนการที่เราต้องสร้าง ความเข้าใจ ต้องร่วมมือกับพม่า ให้เขากลับบ้าน ไม่ใช่ไปอยู่ในแคมป์หรือนิคม ให้เขาอยู่ได้ ต้องแก้ ด้วยกฎหมายภายในหลักสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าดำเนินการโดยกฎหมายฉบับใด เราจะมี Hospitality เรามีแต่ข้อจำกัด เราดูแล practicalที่สุด โดยติดต่อประเทศต้นทาง เราถูก Pressure จากทุกทาง สมช.ต้องประสานกับกระทรวงการต่างประเทศ คนที่เป็น Stateless การ Identify บุคคล ข้อ กฎหมาย และข้อเท็จจริง Main Strategy เราจะดูแล คนที่หนีร้อนมาพึ่งเย็น ทำให้ดีที่สุด ในทาง ปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนของเขากับผลกระทบต่อส่วนรวม เราต้องดูคนไทยที่อยู่รอบ ๆ ด้วย เราต้อง มองรอบด้านให้ครบวงจร รัฐมีหน้าที่ดูแล รัฐมีกฎหมายที่ต้องดำเนินการ กฎหมายที่แข็งไปต้องแก้ไข ต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วนจะเตรียมความพร้อมให้คนเหล่านี้ได้อย่างไร

นายอภิรักษ์ สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง: ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่าง ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ อภิปรายว่า (1) มี Mixed Flow (2) เรื่องการปราบปรามก็ต้องให้ ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการที่เกี่ยวข้อง เมียนมาร์มีหลักการ การดูแลชนกลุ่ม น้อยกลุ่มต่าง ๆ หลักการ Burden Sharing การ Share Responsibility ทั้งเมียนมาร์ องค์การเราเป็น ทางผ่าน ปลายทาง ประชาคมโลกจะช่วยให้ได้อย่างไร

#### 4. สัมภาษณ์ ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร: ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557

ผู้สัมภาษณ์: มีความเห็นอย่างไรกับการปิดพื้นที่พักพิงฯ คิดว่ามีการละเมิดสิทธิของคนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ หรือไม่

ดร. มาลีฯ: คนเหล่านี้ไม่ได้มีชีวิตเหมือนคนปกติ ไม่รู้อนาคตตัวเอง การศึกษามีจำกัด ไม่มีโอกาสรับรู้โลกภายนอก

ไม่ควรมีพื้นที่พักพิงฯ ในลักษณะเช่นนี้ ถ้ายังมีอยู่จะทำให้คนเหล่านี้มีสิทธิเพิ่มขึ้นได้อย่างไร การมีชีวิตอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ไม่มีสิทธิเท่าคนไทย ไม่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อยากออกนอกพื้นที่พักพิงฯ ก็จำกัด ประกอบอาชีพก็ไม่ได้ มีคนเอาข้าว เอาอาหารมาแจก รอรับความช่วยเหลือ

ผู้สัมภาษณ์: ควรเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไรหากมีการปิดพื้นที่พักพิงฯ

ดร. มาลีฯ: ต้องรับฟังความคิดเห็นของพวกเขา มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ขณะนี้คนในพื้นที่พักพิงฯ มีความเครียด กังวล ต้องประชาสัมพันธ์ให้เขารับรู้

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าทุกคนจะยอมกลับไปประเทศต้นทางทั้งหมดหรือไม่

ดร. มาลีฯ: ขึ้นอยู่กับการประชาสัมพันธ์ คนในพื้นที่พักพิงฯ มีหลายกลุ่ม ทั้งกะเหรี่ยง ไทใหญ่ มีกลุ่มต่าง ๆ มีข้อจำกัด คนในค่ายมีหลายกลุ่ม หลายวัย บางคนไม่มีความผูกพันกับประเทศต้นทาง อาจไม่ยอมกลับไป บางคนมีความขัดแย้ง เคยมีที่ดินของตนเอง หากกลับไปแล้ว ที่ดินยังอยู่ไหม ถ้าจะให้ไปทำไร่จะทำอย่างไร

#### 5. สัมภาษณ์นายพรชาติ บุณนาค.: รองเลขาธิการ สมช.

เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ณ โรงแรมเซนจูรี พาร์ค

ผู้สัมภาษณ์: จะมียุทธศาสตร์ส่งกับผู้หนีภัยจากการสู้รบเมื่อไร

นายพรชาติ บุณนาค รองเลขาธิการ สมช.: การพิจารณาส่งกลับเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย เมื่อเขากลับได้อย่างมีศักดิ์ศรี ปลอดภัย รัฐบาลเมียนมาร์ยอมรับคนของเขา เช่น โรฮิงญา เมียนมาร์ยอมรับเป็นคนของเขา เราได้พูดคุยทั้งพม่าและบังกลาเทศเพื่อพิสูจน์สัญชาติ เราพยายามดูแลให้ดีที่สุด

ผู้สัมภาษณ์: จะมีการเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยอย่างไร

นายพรชาติ บุณนาค รองเลขาธิการ สมช.: เราเข้าใจ เห็นใจ ในเรื่องการศึกษา เขาจะได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับเขา เมื่อสถานการณ์ปลอดภัยเหมาะสมทั้งสองฝ่าย จะเทียบวุฒิการศึกษากับระบบพม่าได้อย่างไร เป็นระบบที่ซับซ้อน ระบบการศึกษาที่ได้รับในค่ายเป็น กศน. เทียบกับการศึกษาระดับชาติ จะเทียบเองระหว่างรัฐกะเหรี่ยง คะฉิ่น ได้อย่างไร ทางเมียนมาร์กำลังปฏิรูปการศึกษา เป็นเรื่องที่ซับซ้อน เขากลับไปต้องมีทักษะ มี livelihood เตรียมความพร้อมให้ skill ต่าง ๆ ในพื้นที่พักพิง 9 แห่ง ต้องข้ามไปเมียนมาร์ทำ pilot project จะร่วมมือกันอย่างไร ต้อง practical จับต้องได้ เขียน Road Map และ Plan เสนอ คสช. ให้มีการดำเนินการ ดูจังหวะ reform ยังไม่สามารถกำหนด time frame ได้ กำหนดกระบวนการ เพื่อ plan มีความจำเป็นให้เมียนมาร์เห็นว่าเราจะเอาจริง ไม่ให้เกิด panic บางหน่วยยังไม่ได้คำนึงถึงเรื่อง panic ต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่



เกี่ยวข้องกับการปิดแคมป์ จะเกิดผลกระทบมากมาย พยายามให้เป็นแผนที่จับต้องได้ กำหนด สร้าง ความมั่นใจ

ผู้สัมภาษณ์: มีแผนปฏิบัติการในเรื่องนี้อย่างไร

นายพรชาติ บุนนาค รองเลขาธิการ สมช. ขณะนี้อยู่ในระหว่างการร่างแผนปฏิบัติการ

ผู้สัมภาษณ์: มีการทำงานร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศและกองทัพอย่างไร

นายพรชาติ บุนนาค รองเลขาธิการ สมช. ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศต้อง ดำเนินการในเรื่อง Conventional Diplomacy ในส่วนของทหารก็ต้องคุยกับทหารก่อน โดยเฉพาะ หน่วยชายแดน รัฐบาลเมียนมาร์คุมทุกอย่าง ทุกอย่างสั่งการจากเนปิดอร์ เขาอาจจะทำให้เกิด อุปสรรค เรามี JC (Joint Committee) มี TBC (Thai Border Committee) ฝ่ายเมียนมาร์มี RBC มีแม่ทัพภาคที่ 3 มี ผบ.สูงสุดของเมียนมาร์เป็นประธาน การทำงานที่ผ่านมามีการขาดช่วง ต้องดู เหตุการณ์ในเมียนมาร์ก่อน

อนึ่ง นางสาวอัญชลี ดวงแก้ว ผู้แทนจาก สมช. ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า มีการเตรียมฝึกอบรม วิชาชีพโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น เย็บรองเท้า ซ่อมมอเตอร์ไซค์ เย็บเสื้อผ้า เครื่องจักรสาน ทำแล้ว ส่งไปขาย นำเงินที่ขายสินค้าได้ไปให้เขา มีการสอนภาษาไทย สอนให้รู้กฎหมายไทย

## 6. สัมภาษณ์: นายวชิระ โชติรสเศรณี ปลัดอำเภอ ส่วนกิจการชายแดนผู้อพยพ กรมการ ปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557

ผู้สัมภาษณ์: ขอทราบความเห็นในฐานะที่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในพื้นที่พักพิง มากกว่า 10 ปี มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการปิดพื้นที่พักพิงฯ

ปลัดวชิระฯ: มันเป็นเรื่องที่ทุกคนฝันว่าจะเกิดขึ้น มีขั้นตอนการเตรียมการพอสมควร การ แก้ปัญหาต้องแก้ที่รากเงาของปัญหา ปัญหาเริ่มต้นจากการสู้รบ ทำให้คนเดินทางอพยพเข้ามาใน ประเทศไทย ทำอย่างไรให้เกิดสันติภาพในเมียนมาร์ มีความปลอดภัยเพียงพอที่จะให้คนเหล่านี้ กลับไป

ผู้สัมภาษณ์: ประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้อย่างไร

ปลัดวชิระฯ: เตรียมที่ mentality ให้เขารับรู้ความพร้อมในประเทศของเขา ที่ที่เขาจะไป เตรียมความพร้อมฝึกทักษะอาชีพ ต้องถามความต้องการของเขาว่าต้องการฝึกอาชีพอะไร ดูความเป็น จริงในพม่า การปิดพื้นที่พักพิงฯต้องทำโดยมีขั้นตอน ต้องได้รับการยอมรับจากนานาชาติ เราทุ่มเท เรื่องนี้มานานกว่า 20 ปี หากเร่งรีบทำโดยเร็วโดยที่ไม่มีความพร้อม สิ่งที่ทำมาตลอด 20 -30 ปี จะ ล้มเหลว

ผู้สัมภาษณ์: ขณะนี้ประเทศไทยมีความพร้อมหรือยัง

ปลัดวชิระฯ: ขณะนี้ยังไม่มีความพร้อม ต้องดูต้นตอของปัญหาว่า เขามาเพราะอะไร ใน ประเทศต้นทางมีความปรองดองหรือยัง เขาอยู่ได้โดยไม่มีอันตรายไหม ขณะนี้ยังมีความบกพร่องอยู่

ผู้สัมภาษณ์: การรับนโยบายไปปฏิบัติ เรามีการเตรียมแผนในระยะสั้น ระยะกลาง และ ระยะยาวอย่างไร?

ปลัดวชิระ: การเตรียมแผนระยะสั้น ยังไม่ชัด ในเรื่องการฝึกอาชีพ เด็ก ๆ เรียนหนังสือ ต้องให้ accreditation ซึ่งเป็นที่รับรองของทางการเมียนมาร์ กลับเมียนมาร์ถ้าเขาไม่รับรองเสียหาย การที่เราต้องเตรียม ณ ปัจจุบันนี้ NGOs ดูอยู่ การที่ NGOs ลดการให้ความช่วยเหลือลง อ้างว่าย้ายความช่วยเหลือไปยังพม่า คนในค่ายกินอยู่ลำบาก เป็นปัญหาต่อการฝึกอบรมอาชีพ ต้องมาด้วยกัน ต้องให้ NGOs ดูแลให้ดีกว่านี้ เขาจะได้มี concentrate ในการฝึกอบรม

ในระยะกลาง สร้างความปลอดภัยให้เป็นจริงเป็นจัง ให้มีองค์กรต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือจริงจัง เข้าไปดูพื้นที่ในเมียนมาร์ พุดถึงโอกาส การทำมาหากินได้ ต้องทำให้ได้จริง

ในระยะยาว เป็นเรื่องสำคัญ ต้องเริ่มต้น ต้องค่อยๆ ปลุกป่าคืนพื้นที่ที่เขาอยู่มานาน อย่าคืนสภาพป่ากร้าง การเริ่มต้นปลุกป่าให้เป็นป่ากลับคืนมา เตรียมกองทุนสนับสนุนให้เป็นเรื่องใหญ่ ไม่ใช่เฉพาะคนไทย นานาชาติต้องเข้ามาช่วยกัน เรามองภาพรวม มนุษยธรรม สร้างความมั่นคง มองในหลายประเด็น เห็นใจคนทำงาน เป็นเรื่องที่เราทุ่มเทมากกว่า 20 ปี หากทำไม่สำเร็จ เสียหายภาพลักษณ์ของประเทศ

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าเมียนมาร์จะสงบจริงไหม

ปลัดวชิระ: เป็นไปได้แน่นอน รอบบมาร์กอสล่มสลาย โซเวียตล่มสลาย กำแพงเบอร์ลินยังล่มสลาย คิดว่าโลกต้องเปลี่ยนไป

ผู้สัมภาษณ์: ผู้หนีภัยมีคนหลากหลายช่วงวัย อาจมีคนที่ไม่มีความผูกพันกับประเทศต้นทางเลย คิดว่าคนเหล่านี้จะกลับไปประเทศต้นทางหรือไม่

ปลัดวชิระ: ต้องถามประเทศเราเองว่า เราเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้อย่างไร จะวางแผนอย่างไร ถ้าจะรับคนเหล่านี้จะต้องวางแผนป้องกัน ส่วนที่จะรองรับเขา สิ่งแรกเรื่องการศึกษา มี Accreditation ให้เขาเรียนต่อทำงาน NGOs ดูแลหลักสูตรการศึกษา มีการสอน 3 ภาษา ภาษาแม่ ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ มีตั้งแต่เตรียมอนุบาล จนถึงเกรด 10 มีฝึกหัดครู ฝึกหัดอาชีพ

นอกจากนี้ ยังต้องสร้างจิตสำนึกให้คนเหล่านี้ถึงบุญคุณของแผ่นดินไทยที่ได้ให้การช่วยเหลือให้ที่พักพิงฯ คนเหล่านี้มีทัศนคติในเชิงลบกับเจ้าหน้าที่ คิดว่าเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายควบคุมและข่มขู่ฝรั่งที่มาแจกอาหาร ต้องให้คนเหล่านี้มีความรู้สึกที่ดีกับประเทศไทย

## 7. สัมภาษณ์ พันเอกหญิง ศันสนีย์ พหลรัตน์ นายทหารปฏิบัติการ กองพม่า ประจำกรมกิจการชายแดนทหาร กระทรวงกลาโหม

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2557

ผู้สัมภาษณ์: กองทัพบกมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร

พันเอกหญิง ศันสนีย์ฯ: กองทัพบก เป็นหน่วยงานสนับสนุนหน้าที่ของทหารอยู่รอบนอก ป้องกันรักษาความปลอดภัย หน่วยงานหลักคือ สมช. เราหารือกับเมียนมาร์ในกลไกที่มีอยู่ “คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค” เป็นความร่วมมือในเชิงพหุภาคี ในเรื่องของการปิดพื้นที่พักพิงฯ ตอนนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการ ในระยะแรกๆ รอการพิสูจน์จากฝ่ายเมียนมาร์ ถ้าพิสูจน์ว่าเป็นคนเมียนมาร์จริง เมียนมาร์ก็จะรับกลับ ตอนหลัง ๆ รัฐบาลเขาเปลี่ยนไป เขาขอจัดการเรื่องผู้พลัดถิ่นในเมียนมาร์ก่อนจึงจะจัดการในเรื่องของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ฝ่ายไทยก็เตรียมความพร้อมแล้ว เมื่อเมียนมาร์พร้อมเราก็จะดำเนินการ

ผู้สัมภาษณ์: คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคมีใครเป็นประธาน

พันเอกหญิง ศันสนีย์ฯ: มีแม่ทัพภาคที่ 3 เป็นประธาน ฝ่ายเมียนมาร์มีผู้บัญชาการสำนักปฏิบัติการพิเศษที่ 4 เป็นประธานร่วม ในการประชุมจะนำประเด็น ข้อหารือของส่วนราชการไปหารือร่วมกันกับฝ่ายเมียนมาร์

ผู้สัมภาษณ์: ขอทราบความเห็นกรณีปิดพื้นที่พักพิงฯ หากมีการดำเนินการคิดว่าจะมีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่?

พันเอกหญิง ศันสนีย์ฯ.: ถ้ามีการเตรียมการที่ดีและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของ UNHCR เช่นมีที่ดินให้เขาทำกิน เห็นควรส่งกลับ เพราะประเทศไทยดูแลคนเหล่านี้มากกว่า 30 ปี

ผู้สัมภาษณ์: คนรุ่นใหม่ที่เกิดในพื้นที่พักพิงฯและไม่มีความผูกพันกับประเทศต้นทางจะยินดีกลับไปหรือไม่

พันเอกหญิง ศันสนีย์ฯ: เขามีญาติสนิท มีพี่น้อง มีครอบครัว ไม่เป็นธรรมสำหรับบ้านเรา คนของเรายังไม่ได้รับการดูแลทั่วถึงขนาดนี้ แต่ถ้ากลับไปเขาอาจจะโดนอะไรไม่รู้ ก็อาจจะโดนละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ถ้าจะอยู่ต่อต้องอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เราจะเปิดโอกาสให้เขาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมไว้ ไม่สามารถให้เขาไปไหนได้ตลอด มองได้สองมุม พลเมืองไทยเราทำอะไรต้องแบกรับภาระกว่า 30 ปี แล้ว ต้องมองสองด้านถ้าเมียนมาร์รับกลับ ต้องมีการตรวจสอบก่อนว่า มีสภาพความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร

ผู้สัมภาษณ์: คิดว่าสถานการณ์การเมืองในเมียนมาร์จะมีความสงบจริงไหม

พันเอกหญิง ศันสนีย์ฯ: เมียนมาร์ตระหนักดีว่าการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยไม่ได้สร้างผลดีกับเมียนมาร์ ขั้นตอนการเจรจาสันติภาพเป็นขั้นตอนพอสมควร จะให้รัฐบาลเมียนมาร์ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของชนกลุ่มน้อยต้องใช้เวลา ความจริงใจของรัฐบาลเมียนมาร์ต่อชนกลุ่มน้อย เท่าที่ดำเนินการที่ผ่านมาเป็นบวก แต่จะให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาปางหลวง แบ่งเป็นรัฐปกครองตนเอง ต้องดูก่อนว่ารัฐบาลเมียนมาร์จะยอมชนกลุ่มน้อยได้แค่ไหน

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล	นางสาวนพวรรณ สุขเจริญ
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโท Master of Arts (English for Business and Technology) มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2535-2537	หัวหน้าฝ่ายพิธีการทูต สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
พ.ศ. 2537-2549	ผู้อำนวยการกลุ่มงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
พ.ศ. 2549-2556	นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. 2556-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ